UNIVERSITÉ D'ALGER

FACULTÉ DE DROIT

Année 1921 — N° 2.

De la Condition Politique des Indigènes Musulmans d'Algérie

ESSAI CRITIQUE SUR LA LOI DU 4 FÉVRIER 1919

THÈSE

pour le Doctorat en Droit

(Sciences Politiques et Economiques)

présentée et soutenue publiquement le 2 juin 1921

PAR

AZOULAY ELIE-EDMOND

1er Prix de la Faculté d'Alger (Législation Algérienne)

Rédacteur principal au Gouvernement Général de l'Algérie

Né à Bougie le 26 Novembre 1889

IMPRIMERIE CRESCENZO

5, Rues Lulli & Berlioz, 5

:: :: :: ALGER :: :: ::

87-94

UNIVERSITÉ D'ALGER

FACULTÉ DE DROIT

Année 1921 — N° 2.

De la Condition Politique des Indigènes Musulmans d'Algérie

ESSAI CRITIQUE SUR LA LOI DU 4 FÉVRIER 1919

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

THÈSE

pour le Doctorat en Droit

(Sciences Politiques et Economiques)

présentée et soutenue publiquement le 2 juin 1921

PAR

AZOULAY ELIE-EDMOND

1er Prix de la Faculté d'Alger (Législation Algérienne)

Rédacteur principal au Gouvernement Général de l'Algérie

Né à Bougie le 26 Novembre 1889

UNIVERSITÉ D'ALGER

FACULTÉ DE DROIT

MM.	MORAND, ✻, I. ✪	Doyen, Professeur de Droit musulman.
	THOMAS, ✻, I. ✪	Assesseur du Doyen, Professeur de Droit romain.
	CHARPENTIER I. ✪	Professeur de Législation algérienne et tunisienne.
	PELTIER, I. ✪	Professeur d'Histoire générale du Droit français.
	MALLARMÉ, I. ✪	Professeur de Droit administratif.
	CHAUVIN	Professeur d'Economie politique.
	TESTAUD, I. ✪	Professeur de Pandectes et d'Histoire du Droit privé.
	MAUNIER, A. ✪	Professeur d'Economie politique.
	MILLIOT	Agrégé.
	BERNARD, A. ✪	Chargé des fonctions d'Agrégé.
	MOUNIER	Chargé des fonctions d'Agrégé.
	GERARD, I. ✪	Professeur honoraire.

JURY DE LA THÈSE

Président	M. CHARPENTIER, I. ✪
Suffragants	MM. MALLARMÉ, I. ✪ MILLIOT

NOTA. — La Faculté n'entend donner aucune apprabation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

A LA MÉMOIRE DE MA CHÈRE MÈRE

et

A MON PÈRE

Gage affectueux de ma profonde reconnaissance

A MA FEMME et MES ENFANTS

A MES PARENTS

A MON COUSIN le Dr SAFFAR

En témoignage d'affection

A LA MÉMOIRE DE L'ÉMINENT ET REGRETTÉ PROFESSEUR, Monsieur LARCHER

En témoignage de reconnaissance pour la formation et le développement de l'esprit critique dont je lui suis particulièrement redevable.

A TOUS MES MAITRES DE LA FACULTÉ DE DROIT D'ALGER

A MON EXCELLENT AMI, LE DISTINGUÉ JURISTE, M. MASSONIÉ

Avocat au barreau de Constantine

A Monsieur BRUN

Juge au Tribunal civil de Constantine

Amicalement

A L'ADMINISTRATION DU GOUVERNEMENT GÉNÉRAL DE L'ALGÉRIE

En remerciement pour les nombreux sujets d'études critiques qu'elle livre à la sagacité de son personnel

A Messieurs BOIVIN et MAURY

Directeur et Sous-Directeur de l'Intérieur au Gouvernement Général

A Monsieur MIRANTE

Directeur des Affaires Indigènes au Gouvernement Général

Je dédie cette thèse.

DE LA CONDITION POLITIQUE
DES INDIGENES MUSULMANS D'ALGÉRIE

Examen critique de la Loi du 4 Février 1919

Introduction

La loi du 4 février 1919 sur l'accession des Indigènes algériens aux droits politiques comprend des dispositions rangées sous deux titres différents, qu'il importe de séparer nettement : les unes ont pour objet de faciliter les conditions de ce qu'on est convenu d'appeler mal à propos la naturalisation, tandis que les autres ont trait principalement à l'extension du collège électoral et à l'augmentation du nombre des représentants de nos sujets dans les assemblées locales.

Accueillie avec enthousiasme par les uns, cette loi a été vivement combattue par un plus grand nombre.

Les critiques, qui se firent entendre tant au Parlement qu'au sein des assemblées locales, les appréhensions que manifestèrent certains hauts fonctionnaires de la colonie, ont éveillé l'attention de l'opinion publique sur le problème des réformes indigènes.

Avant d'entreprendre l'examen critique de cette loi, et de dégager, des dernières consultations électorales, des enseignements permettant d'apprécier les pronostics plus ou moins inquiétants émis par des

personnalités dont les fonctious donnaient à leurs opinions une autorité incontestable, nous nous proposons, en nous plaçant exclusivement sur le terrain des réalités objectives, de déterminer le sens de la politique suivie récemment à l'égard des musulmans algériens et de rechercher s'il était vraiment possible de retarder davantage l'heure des réformes.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES :

A) Les théories en présence

La politique de la France en Algérie n'a pas été constamment dirigée d'après les mêmes principes. Elle a en général oscillé entre deux pôles absolument opposés : politique d'assimilation, d'une part, procédant de vues généreuses confinant quelquetois au domaine de l'utopie, politique de compression, d'autre part, basée sur les différences de mœurs, et de niveau intellectuel et moral qui nous séparent de la masse indigène.

Il est rare toutefois que des tempéraments ne soient pas apportés dans l'application de ces deux conceptions : chacune d'elles comporte des degrés intermédiaires, des nuances variées, justifiant la nécessité de procéder par étapes plus ou moins rapides. Les méthodes radicales et sévères partant d'un point de vue exclusif, limitant le problème aux seuls intérêts d'une catégorie déterminée de la population, d'un libéralisme si étendu pour les uns qu'elles étouffent les revendications des autres, ne peuvent plus être envisagées : les conclusions de Prévost-Paradol, dans son livre la « FRANCE NOUVELLE », paraissant aujourd'hui d'un autre âge :

« Deux obstacles ont ralenti jusqu'à ce jour la « colonisation française de l'Algérie : l'existence de la

« race arabe qu'il paraît également difficile de nous « assimiler ou de détruire, et nos longues incertitudes « sur le régime qu'il convient d'adopter pour le Gou- « vernement et l'administration de la colonie. Mais il « est nullement impossible et il est est urgent de ré- « soudre ces deux problèmes ; il y a un chemin in- « termédiaire à prendre entre le procédé inhumain et « impolitique qui consisterait à détruire ou à refouler « de parti pris les Arabes, et le procédé tout opposé « qui consiste à sacrifier, par un respect exagéré des « préjugés et de la faiblesse des Arabes, les intérêts « légitimes des colons et le besoin si pressant de la « France de jeter ses racines profondes en Afrique. « **Il est temps de faire passer ce grand intérêt avant « tous les autres, d'établir en Afrique des lois uni- « quement conçues en vue de l'extension française « et de laisser ensuite les Arabes se tirer, comme « ils le pourront, à armes égales, de la bataille de la « vie** ».

La plupart des publicistes, sans se montrer adversaires résolus de tout progrès à l'égard des indigènes musulmans, ont professé le plus grand septicisme à l'égard des tentatives d'assimilation hardie qui se sont manifestées : persuadés de l'échec des réformes qui ne tiendraient pas compte de l'obstacle qu'oppose l'influence considérable de la religion à l'émancipation de nos musulmans, ils se sont arrêtés à une politique toute spéciale d'association économique ayant seulement pour but l'amélioration matérielle de la condition des indigènes. « Pourquoi, écrit M. Ajam, (1) les musulmans en général et plus particulièrement les « Arabes sont-ils inadaptables ? Parce que chez eux « tous les pouvoirs sont confondus dans la religion... « Eduquez un Arabe, apprenez-lui la science européenne, faites-en un complet civilisé, vous ne parvien-

(1) Les réalités Algériennes.

« drez jamais à le faire sortir mentalement du stade « théologique où il est buté. »

S'appuyant sur des considérations tirées de la race, du milieu, des grands phénomènes sociaux, avec un luxe de détails scientifiques agencés suivant cette formule de Ribot: (1) « Tout peuple a sa physionomie et elle résulte : 1° de certains caractères primitifs qui sont irréductibles ; 2° des circonstances extérieures ou des influences de milieu; 3° de l'hérédité», M. Vignon (3), professeur à l'Ecole coloniale, s'est attaché à démontrer que l'indigène nord-africain est, par essence, un être inassimilable, figé dans son état, et impénétrable aux Européens dont rien ne pourra le rapprocher.

« L'évolution ! Avant d'invoquer cette loi, il se- « rait sage de la bien connaître dans ses modalités, et « de l'avoir suivie dans ses développements... Par « malheur ce sont là des faits. La faculté d'évolution « se peut nouer : La voici nouée chez le Noir et l'ara- « bo-berbère. Ces peuples ont un temps évolué, puis « un certain jour ils se sont arrêtés et personne ne « saurait dire jusqu'à quel point les peuples colorés « conduits par les Européens évolueront. Ce qu'on « sait, c'est qu'ils évolueront dans le sens de leur hé- « rédité, de leur adaptation, du milieu physico-chi- « mique dans lequel ils se sont plongés, de leur men- « talité : c'est qu'ils ne cesseront pas d'entendre la « voix de leurs morts. »

Et le Docteur Gustave Lebon, dans son livre « La Psychologie politique » fait en ces termes le procès des méthodes de colonisation officielle basées sur la pratique de l'assimilation. « L'histoire prouve que deux civilisations trop différentes, mises en présence, ne se combinent jamais. Les peuples conquérants qui

---

(1) L'hérédité psychologique.

(2) Un programe de politique coloniale : les réformes indigènes.

ont pu en influencer d'autres sont uniquement ceux dont les sentiments, les idées, les institutions et les croyances ne présentaient pas de divergences trop accentuées... Le système de l'assimilation, séduisant en théorie par son apparente simplicité, présente au contraire, dans la pratique, une extraordinaire complexité. Nos institutions administratives et judiciaires sont fort compliquées. parce qu'elles répondent aux besoins non moins compliqués d'une civilisation très ancienne. Nés et vivant sous leur joug, nous y sommes faits et cependant récriminons à toute occasion contre les lenteurs et les vexations de l'administration ou de la procédure... Si une civilisation n'est pas en rapport avec les idées et les sentiments d'un peuple, l'éducation synthétisant, cette civilisation restera sans prise sur lui ; de même, les institutions correspondant à certains besoins ne sauraient correspondre à des besoins différents » (livre V « les erreurs de psychologie politique en matière de colonisation »).

La conclusion s'entrevoit facilement : elle a été donnée en termes saisissants par Waldeck-Rousseau et depuis se retrouve comme un « leit motiv » dans de nombreux discours politiques.

« Nous devons, a dit ce grand ministre, sans nous « leurer de l'espoir d'amener les Indigènes à une assi- « milation impossible, nous appliquer à les faire en- « trer dans la voie du progrès, dans la direction, dans « la logique de leur caractère, de leurs mœurs, de « leurs traditions et à les porter à évoluer eux-mêmes, « non pas dans notre civilisation, mais dans la leur. » « Sans cesse, la politique d'assimilation aux vues lar- « ges et audacieuses est com battue, pour céder le pas « à la politique dite de l'association économique.

« Notre politique indigène, déclare M. Flandin à « la séance de la chambre du 21 Février 1918 (J.O. « 22/2 1918 P. 121) doit être fondée, non sur le prin- « cipe plus ou moins factice de l'assimilation mal

« comprise des Indigènes, mais sur le principe de « l'association ».

Un universitaire, professeur de géographie de l'Afrique du Nord à la Sorbonne, M Augustin Bernard, se range à cet avis. « La politique d'assimila- « tion a été condamnée et stigmatisée par Jules Ferry « dans des formules définitives. Il n'est pas vrai qu'on « puisse faire passer d'un coup et sans ménagements « les Indigènes à notre civilisation, leur imposer nos « lois, leur donner nos droits. Tout ce qu'on a tenté, « tout ce qu'on tentera dans cet ordre d'idées est voué « à un échec certain et a pour résultat de rétarder l'é- « volution qu'on prétend hâter. » (1)

M. Jonnart lui-même écrit en 1892 que : « les « races diverses qui forment les populations algérien- « nes doivent être gouvernées avec des idées propres « à chacune d'elles et avec des nuances particulières, « mais suivant l'intérêt dominant de la patrie fran- « çaise ; » ; et, dans un article publié par le "Matin" du 15 juin 1912, sous le titre significatif : « Mieux vaut nourrir l'Indigène que de l'affranchir », il conteste en ces termes l'urgence des réformes proposées par un groupe de parlementaires: « J'estime qu'avant de « songer à conférer tous les droits à l'indigène, il faut « lui assurer son existence matérielle : qu'importe de « lui donner un bulletin de vote et de le dégrever de « quelques francs, s'il meurt de faim, faute de voies « de communication, de travaux hydrauliques et de « crédits, si on ne le défend contre la famine et la ma- « ladie. ».

C'est encore cette politique de collaboration qu'il expose dans une conférence prononcée à la Sorbonne le 16 décembre 1912 : « Personne ne songe plus à faire « de l'Algérie un vaste camp militaire, ni un royaume

(1) L'organisation municipale des indigènes de l'Algérie (Revue politique et Parlementaire, 1918),

« arabe, ni de simples départements français. C'est « une terre où notre race doit s'enraciner fortement, « non pas avec la pensée brutale de refouler la race « indigène, ni avec la pensée chimérique de l'assi- « miler, mais avec la ferme volonté de lui assurer la « place, toute la place qui lui revient, c'est-à-dire « d'accueillir nos sujets musulmans dans la famille « française comme les meilleurs des collaborateurs « et des associés. » M. Aynard (1) ancien directeur du cabinet civil du Gouverneur général de l'Algérie, n'hésite pas à avouer que : « Notre premier devoir, « vis-à-vis d'un peuple aussi misérable, est de faciliter « son existence matérielle ; avant de relever leurs « âmes, il faut songer à nourrir un peu mieux leurs « corps » M. Harmand (2) ambassadeur honoraire, après avoir fait le procès de la politique d'assimilation, « utopie à laquelle le moment est venu de substituer « des conceptions moins généreuses peut être, mais assurément plus utiles et plus fécondes car elles sont seules conformes à la nature des choses », estime que « la politique d'association peut être étendue aux « Arabes, car elle est de nature à résoudre la grande « difficulté de notre possession méditerranéenne, à la « fois colonie de colonisation européenne et domi- « nation de race, en nous aidant à concilier autant « qu'ils peuvent l'être les intérêts malheureusement « opposés de nos colons et de nos sujets arabes et « berbères. »

On conçoit dès lors aisément qu'un projet de loi s'inspirant des principes d'assimilation hardie, tendant à créer au profit de la masse indigène une naturalisation de droit sur demande, à étendre le collège électoral dans des proportions considérables, à admettre la participation des conseillers municipaux musulmans à l'élection des maires et à augmenter le nombre des

(1) L'œuvre française en Algérie.
(2) Domination et Colonisation.

élus, à toutes les assemblées locales ne pouvait manquer de susciter des récriminations multiples, tant de la part des autorités, que des corps élus de la colonie

Les Délégations financières, à qui la proposition présentée par M. Moutet au nom de la Commission des affaires extérieures de la Chambre des Députés, relative à l'octroi des droits politiques aux indigènes, et le projet gouvernemental sur le même objet, avaient été soumis à la séance plénière du 22 juin 1918, émettaient les protestations les plus vives.

Toujours, les mêmes craintes se manifestaient dans toutes les discussions, laissant croire à l'imminence d'un bouleversement social et politique susceptible de compromettre la souveraineté de la Métropole. Finalement cette Assemblée ne trouvait pas d'autre solution que l'ajournement, après la guerre, des propositions dont « l'adoption causerait à toute l'Algérie française la plus douloureuse surprise, les plus grandes inquiétudes et l'amertume la plus cruelle.»

Les trois préfets de la colonie, dont les avis avaient d'autant plus de poids qu'ils émanaient de hauts fonctionnaires chargés de veiller également aux intérêts de la population européenne et musulmane, jetaient aussi le cri d'alarme

« Revenant sur cette appréciation de l'honorable M. Moutet : « il est préférable que les indigènes lut-« tent avec nous que contre nous », nous répétons une fois encore que la réforme préconisée, de quel-« que façon qu'on l'envisage, les aménera, ce qui est « fâcheux, à lutter contre les Français.

« Si nous insistons sur ce point, c'est que nous « craignons qu'en diminuant un droit de prééminen-« ce légitimement acquis par les citoyens français et « accepté par l'immense majorité de nos Indigènes, « on substitue à une concorde tant de fois manifestée « au cours de la crise redoutable que nous traversons, « des ferments de discorde très dangereux pour l'ave-« nir de notre colonie... (Avis du Préfet d'Alger.)

« Dans ces conditions, quand on peut aisément « se convaincre que les revendications de quelques « intellectuels algériens ne s'appuient sur aucun passé « en gestation de liberté, quand on discerne claire- « ment qu'elles sont imprégnées d'hérédité féodale « poussant ces avides à conquérir une situation pré- « dominante, plutôt en vue d'abus à commettre que « de profit pour la masse, on est amené à conclure « que nous serons forcément les dupes de notre libé- « ralisme et que nous introduirons, dans nos assem- « blées républicaines, les pires éléments de réaction ». (Avis du préfet d'Oran).

« Je pense que l'attribution prématurée des liber- « tés, préconisée par M. Moutet, aux Indigènes des « tribus, aboutirait infailliblement aux luttes achar- « nées des çoffs, aux troubles sanglants et à l'insur « rection.

« Je rappellerai l'appréciation émise par M. « Aynard, dans son livre sur « l'Œuvre française en « Algérie », et je dirai avec lui : « Si une pareille « épreuve n'arrivait pas à ruiner notre domination, à « tout le moins elle aurait pour effet d'encourager « toutes les tendances rétrogrades, car d'ici longtemps, « la masse indigène sera complètement à la merci des « grands propriétaires terriens, des confréries reli- « gieuses et des marabouts.» (Avis du préfet de Cons- tantine).

Le Conseil général d'Alger réuni hors session le 8 mars 1918, votait à la suite du programme de réformes présenté par M. Jonnart lors de sa nomination au poste gubernatorial, l'ordre du jour suivant :

« Le Conseil général d'Alger, réuni hors session « le 8 courant, a le devoir d'appeler toute l'attention « du Gouvernement de la République sur le danger « évident de certaines des réformes présentées comme « constituant le programme du Gouvernement que « doit appliquer le nouveau gouverneur général M. « Jonnart. Elles peuvent faire naître entre les divers

« éléments de la population des conflits politiques « dans une colonie prête à tous les sacrifices deman- « dés pour le salut du pays, et qui n'a cessé de donner « l'exemple du dévouement à sa patrie. »

Le monde universitaire lui-même s'agitait : M. Morand, le distingué doyen de la Faculté de Droit d'Alger, dès la parution en 1915 d'une lettre de MM. Clemenceau et Leygues, présidents de la Commission des Affaires extérieures à la Chambre et au Sénat, annonçant la réalisation de réformes au profit des Indigènes algériens, rédigeait une brochure (1) dont les conclusions (2) traduisaient parfaitement les idées des partisans de la collaboration sur le terrain économique, et reflétaient clairement le sentiment de presque toutes les autorités de la colonie ;

L'opinion publique algérienne avait donc condamné par avance toute velléité d'extension du statut politique des Indigènes musulmans : dans ces conditions, on pouvait croire que la représentation de la colonie au Parlement n'aurait pas de peine à faire échouer le vote du projet de loi déposé sur le bureau de la Chambre le 14 mai 1918, par M. Jules Pams, ministre de l'Intérieur, et M. Louis Nail, garde des Sceaux, Ministre de la Justice, concernant l'accession

---

(1) Contribution à l'Etude des Réformes concernant la situation politique et économique des Indigènes en Algérie.

(2) « Ainsi :

« 1° S'efforcer de rendre plus fréquentes et plus confiantes « les relations entre Français et Indigènes, et, pour cela, propa- « ger de plus en plus la connaissance de la langue française et « multiplier les centres d'enseignement, mais tout en s'efforçant, « par l'adaptation des programmes et des méthodes aux besoins « de chaque région, de ne pas contribuer à la création de déclas- « sés et de mécontents ;

« 2° Donner à l'indigène l'habitude et le goût du travail : « lui inculquer des habitudes d'économie et d'épargne ; en un « mot, lui persuader que c'est de lui même, avant tout, qu'il doit

des Indigènes musulmans aux droits politiques. Et cependant pas plus M. Thomson, que M. Saint-Germain, lors de la discussion de ce projet à la Chambre et au Sénat les 7 novembre 1918 et 30 janvier 1919, ne réussirent à convaincre leurs collègues du caractère prématuré des réformes proposées : malgré les avertissements signalés des trois préfets, les protestations véhémentes des Délégations Financières, les appréhensions de presque toutes les assemblées départementales et municipales, le Parlement fit la sourde oreille à la demande de maintien de la politique qui proposait l'amélioration de la condition économique, morale et intellectuelle de ncs sujets musulmans dont Jules Ferry, Burdeau et Waldeck-Rousseau ont été les artisans.

M. Thomson rappelait à la Chambre les paroles que le Commissaire du Gouvernement chargé de soutenir au Sénat le projet de loi, M. Jonnart lui-même prononçait en 1892, et qui pouvaient servir de base à un programme de réalisations prudentes et réfléchies.

« et qu'il peut attendre l'accroissement de son bien-être et non « plus uniquement comme jadis, des gracieusetés du beylick ou « des largesses du protecteur influent dont il s'est fait le client ;

« 3° Donner à l'Indigène la notion d'intérêts collectifs autres « que ceux de famille ou de « çoffs », le faire participer à la ges- « tion de ces intérêts ; en un mot, créer, organiser une vie muni- « cipale en commune mixte et y associer de plus en plus large- « ment les indigènes.

« Telles sont les mesures qui nous apparaissent comme étant « de nature à procurer à la population indigène une « améliora- « tion » sérieuse et durable de sa « condition matérielle ou mo- « rale » et qui sont les préliminaires indispensables des réformes « politiques, la jouissance des droits politiques ne pouvant « être concédée qu'à ceux qui peuvent exercer ces droits, non « seulement avec discernement, mais aussi en toute indépendance « — et l'indépendance politique ne pouvant appartenir qu'à celui « qui, déjà, dans une large mesure, possède l'indépendance, la

« Nous répétons ensemble que le progrès économique « précède et prépare le progrès social. Il est le ferment « le plus actif de l'évolution politique. Il faut pour « l'exercice fécond des droits politiques une certaine « plénitude de vie extérieure. »

A l'objection qui pouvait être tirée du droit à la reconnaissance de la mère patrie pour les services rendus pendant la guerre par les Indigènes algériens, M. Saint Germain répondait par avance :

« Mais n'avons-nous pas, à l'heure actuelle, vis-à « vis de nos indigènes un devoir impérieux à remplir? « Ne devons-nous pas nous souvenir des services que « les musulmans d'Algérie nous ont rendus pendant « la guerre ?

« Mais quand donc la France s'est-elle montrée « oublieuse et ingrate à l'égard de ceux qui l'avaient « bien servie ?

« Lorsque M. le Gouverneur général indiquait « que par leur fidélité et leur dévouement, les musul- « mans d'Algérie avaient montré qu'ils appréciaient « l'action bienfaisante de la France, lorsqu'il rappelait « que ces musulmans avaient combattu sur le front à

« sécurité matérielle. Et, ainsi, se constitueront au sein de la « société indigène ces classes moyennes, dont, si souvent, l'on a « déploré l'absence en Algérie et dont l'existence, qui est un élé- « ment de paix sociale, aidera à combler le fossé qui se creuse et « s'élargit tous les jours entre une élite, véritable état-major sans « troupes, et la masse des indigènes.

« Evidemment, tout cela ne se décrète pas et ce n'est qu'au « prix d'efforts soutenus et prolongés que de tels résultats pour- « ront être obtenus. Quelques personnes généreuses pourront « s'impatienter de ces lenteurs. Qu'elles veuillent bien se souve- « nir de l'état d'anarchie dans lequel se débattait l'Algérie avant « 1830, songer que la paix française n'y règne que depuis bien « peu de temps, puisque la dernière insurrection ne date que de « 1881, se dire qu'il s'agit d'entreprendre une transformation so- « ciale, et que toute transformation sociale est un œuvre de lon- « gue haleine. »

« côté des nôtres, qu'ils étaient morts pour la même « cause, que c'étaient des enfants de notre grande fa- « mille nationale, dignes de notre sollicitude et de « notre tendresse, il tenait un noble langage auquel « applaudissaient tous les Français d'Algérie et de la « Métropole. Les Indigènes ont rempli leur devoir vis- « à-vis de nous et méritent d'être récompensés. Mais « il est nécessaire. pour le faire, de recourir à des me- « sures imprudentes ! »

« Messieurs, le mot juste est lancé. « Mesures im- « prudentes. » Il est bien exact. »

Toutes ces considérations, auxquelles une forte partie de l'opinion publique de la colonie souscrivait, n'eurent l'heur d'arrêter le Parlement dans le vote du projet qui lui était présenté : la discussion des articles tant à la Chambre qu'au Sénat, eut lieu sans résistances sérieuses et en deux séances seulement le projet fut définitivement adopté.

B) **Le mouvement d'opinion publique** :

Les réformes pouvaient-elles être ajournées ?

On a pu dire que les jugements portés sur les réformes indigènes sont l'expression en général, du sentiment que l'on professe à l'égard de nos sujets : il est assez curieux de constater à cette occasion que l'opinion publique métropolitaine se montrait plus favorable à l'émancipation politique et sociale des musulmans algériens, au moment même où des voix autorisées de la colonie s'efforçaient de mettre en garde les Pouvoirs publics contre les dangers de la politique de générosité téméraire soutenue par certains Parlementaires.

Toutes les critiques s'accordaient sur les points suivants : la religion musulmane inséparable du statut personnel, jouant un rôle prépondérant dans les déterminations des indigènes, constitue un obstacle infranchissable au rapprochement des races ; les réfor-

mes ne sont pas sollicitées par la masse qui d'ailleurs ne s'en soucie guère ; enfin l'apparition soudaine d'un noyau électoral considérable peu préparé aux luttes politiques et dont l'éducation sur ce terrain est tout à faire, risque de menacer la suprématie de l'élément français.

Il est incontestable que ces considérations ont leur importance ; on comprend aisément qu'elles aient provoqué les récriminations de nos Parlementaires et de nos corps élus, et l'on conçoit difficilement qu'elles n'aient pas fait ajourner le vote du projet de loi.

Et cependant, à notre avis, le législateur français ne s'est pas placé à ce point de vue : il a envisagé le problème différemment. La question n'a pas été pour lui de savoir si les musulmans algériens étaient assez mûrs pour bénéficier de réformes aussi généreuses, sans qu'il en résultât pour la colonie une menace sérieuse pour l'avenir ; il ne s'est même pas demandé si la masse en réclamait l'application immédiate, il a tout simplement examiné s'il était possible, et prudent en même temps, de retarder davantage l'heure des réalisations : considérant la série d'étapes déjà franchies dans la voie de l'assimilation graduelle, fidèle aux promesses fermes et solennelles faites par le Gouvernement avant la guerre, influencé par un courant fortement accentué de l'opinion publique métropolitaine en faveur de l'extension de la capacité politique de nos sujets, dans laquelle certains voyaient le remède à tous les abus, vexations et illégalités dont ceux-ci étaient l'objet, cédant à un sentiment de reconnaissance en raison de l'attitude digne d'éloges dont ils avaient fait preuve pendant la guerre tant en France qu'en Algérie, soucieux de la sécurité intérieure de la colonie et préférant user de moyens de conciliation en accordant aussitôt ce qui aurait pu lui être réclamé comme une compensation forcément due aux charges et sacrifices consentis, il est allé au

devant du danger et mérite sur ce point d'être approuvé : aux craintes quelque peu exagérées d'ailleurs manifestées par les Français d'Algérie pour l'avenir de la colonie, il a répondu adroitement par une tactique prudente, écartant ainsi la gravité de l'heure présente : à ceux qui affirment que l'évolution de la population musulmane n'est pas encore faite, il a répliqué que rien ne permet de dire qu'elle ne se fera pas plus rapidement, lorsque celle-ci sera intéressée un peu plus à la vie publique du pays, qu'elle sentira la confiance toujours plus grande que le pays lui témoigne en ne la condamnant pas, sur la foi de ce qu'ils croient un axiome, à une condition perpétuellement diminuée, sans se douter d'ailleurs qu'ils risquent de faire ainsi le procès de l'administration en la déclarant incapable de la mission qui lui fut confiée.

Examinons de plus près les considérations qui nous paraissent avoir inspiré le législateur.

Le projet de loi déposé par M. Steeg peut être considéré comme la consécration partielle des idées soutenues depuis quelques années déjà par les défenseurs et les porte-paroles des musulmans algériens. Il traduit les aspirations de ceux qui ont vu dans l'élargissement du statut politique de ces derniers et les facilités d'accès du droit de cité, le moyen le plus propre à rapprocher les deux races.

Sous la pression de certains groupements politiques, de la presse, du Parlement, la nécessité est apparue de porter remède à la condition de nos sujets, dépeinte à tort ou à raison, mais souvent pour les besoins de la cause, sous des couleurs assez sombres. L'institution de tribunaux spéciaux créés en matière pénale, l'application de mesures répressives d'une extrême sévérité et de légalité douteuse, tout le régime de l'indigénat provoquaient une véritable campagne d'opinion en faveur de nos musulmans : le « Temps », en particulier, consacrait en 1912 des articles pas-

sionnés à leur cause. La « Ligue des Droits de l'Homme « elle-même dénonçait des abus dont ils étaient victimes et émettait des vœux relatifs. à la réforme du régime des communes mixtes et à la suppression de l'indigénat. La question prenait une ampleur toujours plus grande, des discussions s'entamaient entre les partisans de la méthode de répression radicale, hostiles à toute conception d'extension de la capacité politique des indigènes, et les défenseurs des projets de réformes tendant à une assimilation progressive dans tous les domaines sans exception. La « Revue Indigène », sous les signatures de MM. Millet et Bourde, exposait avec force les revendications de la population indigène.

Des démarches collectives, des pétitions aux Chambres (pétition des habitants de Tlemcen, 1911), des manifestes, (programme « jeune algérien » de 1912) posaient la question en termes précis : abolition du régime répressif, extension de la représentation locale, modification du système fiscal, etc. Alors que nos élus au Parlement restaient le plus souvent sourds aux revendications de ceux dont ils n'étaient pas les mandataires, certains de leurs collègues, groupés autour de MM, Albin Rozet, Doizy, Leygues, prenaient résolument en main leurs intérêts. Aux symptômes de mécontentement qui apparaissaient à tout esprit clairvoyant, un remède énergique s'imposait : il a semblé que l'élargissement des droits politiques de la masse de nos sujets dût être alors envisagé.

A côté de ces manifestations de sympathie émanant de parlementaires mûs moins par des considérations de parti que par des convictions personnelles les portant à la défense d'individus qu'ils jugeaient sans soutien réel, il est intéressant de signaler l'action du programme socialiste sur l'orientation des moyens susceptibles de relever la condition des Indigènes. Il était dans la logique de ce parti, luttant pour la suppression des inégalités sociales et politiques, ennemi

de la théorie des races dites inférieures, persuadé de la nécessité d'une étroite solidarité d'intérêts de tous les travailleurs en vue de la solution heureuse des conflits économiques, de rechercher quelles réformes pouvaient être réalisées au profit de ceux qu'il avait tendance à croire comme indignement exploités par une classe de possédants. Les chefs du parti soutenaient, non sans quelque apparence de raison d'ailleurs, que la situation économique des Indigènes était conditionnée par l'émancipation politique qui doit procéder et faciliter les réformes sociales. Jaurès réclamait nettement au nom du groupe l'octroi des droits politiques aux musulmans algériens.

« Personnellement, je crois, disait-il qu'on pour-
« rait accorder d'emblée le droit politique à l'univer-
« salité des Arabes à condition d'accompagner cette
« large mesure d'association politique du peuple
« vaincu au peuple vainqueur, de quelques mesures
« immédiates de protection sociale pour l'organisation,
« notamment du crédit pour la défense de ce qui reste
« de la propriété arabe contre des empiètements trop
« rapides et trop brutaux. Je suis sûr que si la France
« voulait et savait apparaître comme le peuple de la
« justice, en accordant aux Arabes le droit de vote,
« elle ne pourrait qu'agrandir sans péril, la puissance
« du rayonnement de la France elle-même.

« Mais si vous jugez qu'il est téméraire d'appeler
« d'emblée cette population de 3 millions d'hommes
« au droit politique, au droit électoral, vous pouvez
« procéder par degré.

« Il y a ceux qui dans les administrations, dans
« l'armée, ont servi la France : il y a tous ceux et si
« vous le vouliez, ils seraient plus nombreux tous les
« jours, et ce devrait être notre premier souci, il y a
« tous ceux, qui passent par les écoles françaises et
« qui reçoivent comme un commencement de visite
« du noble esprit de la France »...

M. Dumas (1), député, au nom de ses collègues du parti socialiste, s'exprimait ainsi : « En France, nous « demandons à la France d'appliquer les Droits de « l'Homme à ses sujets, étant donné qu'ils sont des « Hommes. Nous faisons la part des circonstances « pour n'en réclamer que la mise en pratique progres- « sive, mais nous avons le droit de réclamer que toute « la politique indigène française soit orientée dans ce « sens-là. Or, nous avons vu que c'était tout le con- « traire qui était pratiqué. Qu'il s'agisse d'Adminis- « tration de Justice, d'Impôt d'Enseignement, toutes « les dispositions prises sont formellement contraires « aux principes que nous avons jetés sur le monde « comme un cri de ralliement pour l'humanité tout « entière.

« C'est une situation contre laquelle les Socia- « listes n'ont pas attendu le mouvement Jeune-Mu- « sulman pour protester en Afrique du Nord ».

Les congrès que tenait en Algérie le parti ouvrier socialiste n'hésitaient pas à mettre à l'ordre du jour de leurs revendications la question indigène : « Les In- « digènes, lit on dans le rapport du 5e Congrès réuni à « Constantine en 1902, qui sont nos sujets, méritent « d'attirer l'attention du Prolétariat algérien qui a « pour devoir strict en toute occasion, de prendre leur « défense... Qu'a-t-on fait pour les Indigènes, et que « fait-on à l'heure actuelle ? Rien ou rien de bien « Car j'appelle ne rien faire de bien que de faire des « réformes qui n'ont pas pour but la civilisation de « l'Arabe et son émancipation. »

Le Congrès se proposait d'étudier « le moyen de soumettre graduellement les indigènes au même ré- gime administratif que les Européens ».

Des précisions étaient données dans le rapport du Congrès de la fédération socialiste tenu à El-Affroun le 29 septembre 1912.

---

(1) Libérez les Indigènes ou renoncez aux colonies.

« Considérant y était-il dit, entre autres points, que la représentation indigène dans les assemblées algériennes (conseil municipal, conseil général, délégations financières, conseil supérieur) est insuffisante et illusoire ; que, choisie par l'Administration, elle est sans pouvoir, sans indépendance, et nuisible autant aux intérêts de la population indigène qu'à ceux de la population européenne, le Congrès réclame... l'extension de l'électorat au titre indigène à tous les Musulmans sujets français diplômés de l'Université, fonctionnaires en exercice ou en retraite, négociants ou industriels, en attendant d'en faire une application plus générale, l'égalité des droits de tous les élus indigènes ou Européens dans les assemblées algériennes ».

A cette poussée de l'opinion publique, il était dangereux et imprudent de résister.

Que l'on songe, en outre, à l'institution de la conscription obligatoire en 1912, qui provoqua aussitôt de la part de nos sujets, sinon de l'opposition, mais tout au moins des demandes de compensation d'ordre politique, fiscal et pénal, et l'on conçoit facilement que la réalisation des réformes indigènes devait être sérieusement envisagée.

La note remise le 20 juin 1912 par une délégation des musulmans d'Algérie à M. Poincaré, alors président du Conseil des Ministres, exposait entre autres les revendications suivantes des indigènes, en compensation de la conscription décrétée par le Gouvernement :

« 1° La réforme du régime répressif ;

« 2° Une représentation sérieuse et suffisante « dans les Assemblées de l'Algérie et de la Métropole ;

« 3° La juste répartition des impôts ;

« 4° L'affectation équitable des ressources bud- « gétaires entre les divers éléments de la population « algérienne.

Sur la question de la représentation indigène, les notables exprimaient les vœux suivants :

« 1° Que le collège électoral indigène soit élargi « pour assurer l'efficacité et la sincérité du vote ;

« 2° Que le nombre des représentants indigènes soit « porté dans les assemblées algériennes aux deux cin- « quièmes de leur effectif ;

« 3° Que le collège électoral soit composé de la « même façon pour les élections à toutes les assem- « blées algériennes ;

« 4° Que les conseillers municipaux indigènes « aient le droit de prendre part à l'élection des maires « et des adjoints ;

« 5° Que les mandats publics soient déclarés incom- « patibles avec les fonctions de caïd et d'adjoint indi- « gène ;

« 6° Que les Indigènes soient représentés au Par- « lement français ou qu'il soit créé à Paris un conseil « où les musulmans d'Algérie seraient représentés par « des mandataires élus par eux ;

« 7° Que ceux qui auront satisfait à l'obligation « du service militaire par voie d'appel ou d'engage- « ment volontaire aient le droit d'opter pour la qua- « lité de citoyen français sans être soumis aux forma- « lités actuelles et sur une simple déclaration ».

Et la « Revue Indigène » (n° de février 1914), précise que M. Poincaré répondit à la délégation musulmane « par des paroles auxquelles il serait malséant et dangereux de faire faillite ».

« Vous pouvez retourner dans notre pays. Soyez certains que la France fera bon accueil à ce que vous considérez comme des satisfactions légitimes, à ce que nous *considérons comme des compensations équitables de la charge nouvelle qu'on vous impose* ».

L'ordre du jour du 9 février 1914 clôturant les débats sur la situation de l'Algérie proclamait la nécessité de ces réformes : « La Chambre, confiante dans le Gouvernement, pour réaliser à bref délai l'égalité fis-

« cale, pour modifier largement et améliorer le statut « des indigènes, pour accorder à ceux-ci toutes les li- « bertés compatibles avec la souveraineté française et « persister à assurer le développement de la colonisa- « tion, passe à l'ordre du jour. »

C'était là une série de promesses fermes auxquelles le gouvernement ne pouvait se soustraire. La guerre seule en ajourna toutefois l'application, et conformément aux vues de cet ordre du jour, quelques mesures isolées furent édictées : un décret du 13 janvier 1914, qui ne put d'ailleurs être mis en application élargissait le collège électoral indigène ; une loi du 15 juillet 1914 adoucissait le régime de l'indigénat.

Peu de temps après la déclaration de guerre, MM. Clemenceau et Leygues, présidents de la Commission des affaires extérieures de la Chambre et du Sénat, en témoignage de reconnaissance et d'admiration à l'égard de la population musulmane qui manifesta tant de marques de dévouement et d'héroïsme, demandaient au gouvernement que « satisfaction soit accordée à ses plus légitimes aspirations, dans un cordial esprit de justice et de fraternité :

« A Monsieur le Président du conseil, ministre des affaires étrangères.

« La Commission des affaires extérieures de la « Chambre des députés, en plein accord avec la Com- « mission des affaires extérieures du Sénat, et *se vré- « valant des volontés formellement exprimées par les « deux Chambres*, a l'honneur de vous prier de faire « aboutir *sans délai* les réformes qui visent la situa- « tion morale et matérielle des populations indigènes « de l'Algérie.

« Ces populations viennent d'affirmer, une fois « de plus avec éclat, leur loyalisme et leur profond « attachement à la France. (1)

(1) Les pronostics équiétants émis par M. Wahl dans son livre : « l'Algérie » ne se sont pas réalisés pendant toute la durée

« L'heure ne saurait être mieux choisie pour réa-
« liser par des actes précis et définitifs les réformes
« dont les principes ont été votés par la Chambre des
« députés le 9 février 1914 et pour compléter la loi ré-
« glementant le régime de l'indigénat en Algérie pro-
« mulguée le 15 juillet de la même année.

« La commission prend la liberté, Monsieur le
« Président, de vous *rappeler* les points essentiels de
« ces réformes déjà mûrement étudiées depuis plu-
« sieurs années, toutes prêtes à l'heure actuelle.

« En premier lieu, admission des indigènes au
« bénéfice de la naturalisation sans exiger d'eux la
« renonciation au statut personnel. (1)

Extension du corps électoral indigène.

« Représentation indigène dans un conseil supé-
« rieur siégeant à Paris et destiné à renforcer le con-
« trôle administratif et politique de l'Algérie.

« Règles nouvelles précisant et garantissant effi-
« cacement les droits de la représentation indigène
« aux délégations financières, dans les conseils muni-
« cipaux, en ce qui concerne la répartition des dépenses
« du budget colonial et des budgets locaux et le con-
« trôle de leur emploi.

---

de la guerre : « ... En nous obéissant, la grande masse des Indigène ne cède encore qu'à la force. Vienne quelque crise où cette force semblerait défaillir, elle suivrait encore les pseudo-prophètes et les prêcheurs de guerre sainte. Nul ne peut dire que l'ère des insurrections soit à jamais fermée... » Les déclarations de MM. Clemenceau et Leygues devaient ainsi en tirer encore plus de poids

(1) A vrai dire, il ne nous paraît pas, de l'ensemble des débats parlementaires sur la politique du gouvernement dans l'Afrique du Nord, qui se terminèrent par le vote de l'ordre du jour presenté par M. Messimy, le 9 janvier 1914, que le principe de cette réforme ait été admis par la Chambre des Députés. Les déclarations suivantes de M. le Gouverneur général de l'Algérie Lutaud, Commissaire de gouvernement à la séance du 7 février 1914,

« En conséquence, incompatibilité des fonctions « administratives avec les fonctions électives ; parti- « cipation des conseillers municipaux indigènes à « l'élection des maires.

« Réforme des impôts arabes.

« Garanties nouvelles accordées à la propriété « indigène.

« *Une politique indigène libérale et confiante « nettement et généreusement définie, est la seule « qui puisse s'harmoniser avec les vues générales et « les desseins de la politique française. Elle répond « aux sentiments unanimes de notre pays, qui sou- « haite l'épanouissement de toutes les forces vives de « sa grande possession africaine par l'association « des intérêts et le rapprochement des cœurs.*

« La mise en œuvre de cette politique doit res- « ter la préoccupation constante des représentants de « la France dans l'Afrique du Nord.

« *Les vaillants soldats indigènes de nos pays de « protectorat, comme les indigènes algériens, ont fait « notre admiration sur les champs de bataille de « l'Europe ; ils ont versé héroïquement leur sang, à « côté des nôtres, pour le triomphe de la plus noble « des causes La commission ne sépare pas dans les « manifestations de sa reconnaissance et de sa solli- « citude, les pays de protectorat de l'Algérie.*

---

suivies de l'observation de M. Messimy lui-même, tendent à prouver le contraire :

« Au nombre des réformes politiques, il en est une, deman- « dée par M. Doisy, si j'ai bonne mémoire, et dont je voudrais « dire quelques mots. M. Doizy a réclamé pour les Indigènes la « possibilité de devenir citoyens français à l'aide de ce qu'il « appelle une demi-naturalisation. Je suis extrêmement surpris « que M. Doizy n'ait pas découvert du premier coup ce qu'il « pouvait y avoir de sophisme dans cette demi-naturalisation. Si « vous donnez le titre de citoyen, avec toutes les prérogatives y « attachées, à des hommes qui conservent la loi de Mahomet pour

« *Elle demande au Gouvernement que satis-*
« *faction soit donnée à leurs plus légitimes aspira-*
« *tions, dans un cordial esprit de justice et frater-*
« *nité.*

« Elle considère d'ailleurs, comme un devoir, d'é-
« tendre à tous les indigènes qui vivent à l'ombre de
« notre drapeau, l'application progressive des prin-
« cipes de libéralisme et de justice qui sont la force
« et l'honneur de la France républicaine. »

M. Briand, Président du Conseil des Ministres, répondait au nom du Gouvernement que toutes diligences seraient faites en vue de la mise à l'étude prochaine des réformes proposées.

Peu après, M. Monis, président de la commission de l'Algérie au Sénat, faisait cette déclaration solennelle : « A tous, aux colons, courageux pionniers qui ont fait la fortune de l'Algérie et le bien-être des travailleurs indigènes, aux indigènes aussi dignes de notre affection par leur fidélité, nous allons donner avec la reconnaissance de la France, plus de liberté. »

Sous la pression de ce courant de libéralisme en faveur de nos sujets musulmans, des satisfactions leur étaient accordées : au cours de la discussion du projet de loi sur les pensions militaires, MM. Moutet et

---

« leur statut, vous allez créer une véritable équivoque. Ces indi-
« gènes, étant citoyens, auront le droit d'influer par leur vote
« sur la révision, sur l'interprétation, sur l'application de ce code
« civil français auquel personnellement ils auront refusé de se
« conformer . . Comment se fait-il que ces demi-citoyens cher-
« chent à s'y soustraire ? Je crois bien que loin d'être des demi-
« naturalisés, ce seraient des Français privilégiés, puisqu'ils
« prendraient dans notre code civil tout ce qui pourrait leur pro-
« fiter et qu'ils en écarteraient tout ce qui les gêne.

« En ce qui me concerne, je me demande comment on peut
« accommoder une semblable formule avec la clarté et la logique
« de notre esprit français.

« M. MESSIMY. — Vous avez raison. »

Doisy déposaient un amendement, devenu l'article 74 de l'article de la loi du 31 mars 1919, accordant aux militaires indigènes et à leurs ayants-droit les mêmes avantages qu'aux citoyens français. Le 14 mai 1918, le gouvernement prenait l'initiative d'un projet de loi ouvrant aux indigènes de l'Afrique du Nord l'accès à tous les grades dans l'armée. La proposition de loi de MM. Flandin et Jonnart, sur la reconstitution des djemaâs de douars de communes de plein exercice était votée par le Sénat. Enfin, M. Jonnart, dès sa nomination aux fonctions de Gouverneur Général de l'Algérie, annonçait dans le « Temps » en janvier 1918 tout un programme de réformes qu'il se proposait de faire aboutir.

Après la conscription obligatoire, les restrictions considérables apportées au régime de l'indigénat par la loi du 15 juillet 1914, l'assimiliation fiscale était réalisée par les décrets des 30 novembre et 1er décembre 1918, à compter du 1er janvier 1919.

M. Moutet Marius, ardent défenseur de la cause indigène, déposait sur le bureau de la Chambre, le 1er mars 1918, au nom de la Commission des Affaires Extérieures, des protectorats et des colonies, un rapport sur les propositions de lois de MM. Albin Rozet, Lagrosillière, Bluysen, Boussenot et Outrey, Viollette, Doizy, tendant soit à faciliter les condition d'accession des Indigènes d'Algérie et des colonies à la qualité de citoyen français, soit à étendre leurs droits politiques, et soumettait en même temps à l'examen de ses collègues une proposition sur l'élargissement du statut politique des musulmans d'Algérie, qui se retrouvait, sans grande modification, au fond, dans le projet du Gouvernement du 14 mai 1918 : les dispositions de celui-ci, mûrement étudiées par la Commission interministérielle des affaires musulmanes recevaient l'adhésion à peu près complète de la Commission des Affaires Extérieures de la Chambre.

Après de très courts débats parlementaires, le

projet devenait la loi du 4 février 1919, suivie immédiatement du décret du 6 du même mois pris pour son exécution.

En résumé, notre conclusion est que les théories trop souvent agitées de l'assimilation immédiate, progressive ou à longue échéance, de l'amélioration simplement matérielle et intellectuelle des indigènes, ou même de leur refoulement systématique, n'expliquent ni ne justifient, pas plus les critiques acerbes et violentes dont cette loi a été l'objet, que l'enthousiasme et les satisfactions qui se manifestèrent chez certains

Les réformes réalisées, quoiqu'inspirées par une politique d'assimilation, nous apparaissent surtout comme la résultante d'un mouvement d'opinion fortement accentué en faveur des indigènes musulmans, et auquel la guerre a imprimé une nouvelle impulsion.

Elles nous semblent avoir le caractère de mesures inévitables et fatales plutôt que purement volontaires et gracieuses ; répondant à des promesses solennelles du Gouvernement, elles peuvent également être considérées comme l'exécution de la parole donnée et la fidélité à des engagements antérieurs sans scuci des conséquences immédiates. Une nécessité inéluctable a présidé, pour nous, à leur naissance à un moment qui ne pouvait plus être reculé.

A la suite de ces considérations, nous nous croyons autorisé à dire, avec M. Steeg, à ceux qui pronostiquent de cruels mécomptes de l'application de cette loi représentant, pour eux, un cadeau gratuit et dangereux :

« Vous ne pouvez plus refuser aux indigènes de « l'Algérie les droits politiques que nous vous demandons pour eux.

« Quand vous avez appelé un homme à la dignité « du suprême sacrifice, vous ne pouvez pas le frapper « d'une sorte de «deminutio capitis». Comment ! voilà « des hommes qui ont risqué leur vie pour la patrie

pour leur patrie et vous leur refuseriez le droit de par-
« ticiper à la « direction des destinées d'une nation
« dont ils ont sauvé la liberté et grandi le prestige ?
« Si nous avions levé les mercenaires, la question ne
« serait pas la même. Nous serions quittes vis-à-vis
« d'eux en leur remettant purement et simplement la
« somme d'argent que nous aurions fait luire devant
« leurs regards cupides. Mais cela n'est pas ; *nous*
« *avons imposé une obligation, nous avons par là*
« *même créé un droit ;* nous vous demandons de la
« reconnaître non parce que nous obéissons à une
« préoccupation d'inquiétude et de calcul, pas même
« à un sentiment de gratitude, mais parce que c'est
« pour nous une *obligation juridique.* (1). Un soldat
« vaillant doit être, s'il le veut, un citoyen En tous
« cas, vous n'avez pas le droit de le reléguer dans la
« situation d'un sujet.

« La guerre, (2) qui a été la pierre de touche du

---

(1) Les déclarations suivantes de M. Messimy, le promoteur du service militaire obligatoire des indigènes, à la séance de la Chambre des Députés du 27 janvier 1914 où se discutèrent les projets et propositions de lois relatifs à la suppression de l'internement en Algérie, mettent nettement en lumière l'obligation qui incombait au Gouvernement de faire bénéficier les indigènes de réformes politiques immédiates : Ce n'est pas seulement à notre générosité que les Algériens sont en droit de faire appel, c'est également à nos principes de justice Nous avons pris en effet envers nos sujets algériens auxquels nous avons imposé une charge nouvelle, un engagement formel que nous sommes tenus de respecter. Par le décret du 12 février 1912, nous avons instauré en Algérie le régime des appels : il a été loyalement accepté... En même temps que ce décret était promulgué, un *engagement* était pris par nous.» La dernière phrase de l'exposé des motifs est celle-ci. « En acceptant cette nouvelle charge, la population indigène se créera de nouveaux *droits* à voir pratiquer à son égard une politique de large libéralisme ».

(2) Voir en particulier Jean Mélia : « L'Algérie et la Guerre ». Voici d'après « l'Afrique Française », (Bulletin de juillet-août

« loyalisme de nos sujets musulmans, a donné au « problème des réformes un caractère exceptionnel « d'urgence. Ainsi que l'a dit M. Doisy à la séance de « la Chambre du 7 novembre 1918 : « les indigènes « sont venus en grand nombre verser leur sang pour « nous.

« Eh bien, le moment n'est-il pas venu mainte « nant de faire quelque chose pour eux, de réaliser « nos promesses et nos engagements ?

« Il ne faudrait pas d'ailleurs que ce geste fût in- « terprété comme une récompense ; c'est un acte de « justice que nous voulons accomplir, et pas autre « chose. »

Nous souscrivons complètement à ces paroles, estimant plus prudent d'accorder volontairement ce qui aurait pu être tenu pour un dû véritable. Que dire d'une politique, en outre, qui après avoir fait naître des espérances, aurait crée la déception, les désillusions et la méfiance ? D'un autre côté, les réformes suivies en Egypte, tout récemment en Tripolitaine (1) n'auraient-elles pas incité la population musulmane algérienne qui avait donné tant de gages de dévouement et de fidélité, à considérer la France comme une

---

1919) les chiffres de la participation des Indigènes de l'Afrique du Nord à la Défense Nationale.

Effectifs indigènes fournis par l'Algérie spécialement, en combattants.....	177.800
Pertes subies : morts.....	56.000
blessés.....	82.000
Contingent des travailleurs.....	75.800

(1) Le décret du 1er juin 1919 sur « la citoyenneté des indigènes en Tripolitaine » déclarant citoyens tous les individus nés en Tripolitaine à la date du décret, partout où ils résident, leur assure le maintien de leur statut personnel et successoral, tout en leur concédant des droits politiques très étendus. Ce décret est reproduit dans le numéro de juillet-août 1919 de la revue « l'Afrique Française ».

nation ingrate ou même sournoisement hostile ? N'était-il pas préférable, en face des événements tragiques que nous subissions, de prononcer un langage dicté par la confiance et la reconnaissance ?

Nous ne croyons donc pas à la thèse de ceux qui s'obstinent à voir dans les réformes réalisées la preuve d'une évolution déjà faite, que ne sauraient contrarier ni les mœurs ni la religion, ni l'état social de nos sujets. A ceux-là, nous répondrons : « La loi du 4 février n'aura pour effet ni d'assimiler complètement les Indigènes, ni de les éloigner de nous davantage. Elle n'est en elle-même ni bonne, ni mauvaise, elle est surtout issue des circonstances impérieuses du moment; on ne pourrait mieux le comparer qu'à ces remèdes, auxquels on est contraint d'avoir recours contre certaines crises pathologiques extrêmes, et qui doivent amener la guérison ou provoquer la mort, mais dont il est impossible de dire à l'avance s'ils conduirent à l'une ou à l'autre de ces deux issues.

PREMIÈRE PARTIE

De l'Accession des Indigènes musulmans algériens à la qualité de citoyen français

CHAPITRE PREMIER

Position du Problème

L'accession à la qualité de citoyen, d'indigènes déjà sujets français, peut être envisagée de deux façons différentes : soit sous la forme d'une mesure collective et obligatoire, analogue au décret du 24 octobre 1870 à l'égard des Israélites algériens, soit sous la forme d'une mesure individuelle purement facultative

Il appartient à l'état conquérant d'apprécier, avant de se déterminer à user de l'un ou l'autre de ces procédés, à quel moment précis la réforme devra être opérée; c'est là une question de politique d'opportunité au premier chef, dont la solution implique de la part des Gouvernements, le souci de ne pas heurter d'une part, des mœurs, des traditions et des habitudes respectables, et de ne pas entraver, d'autre part, le rapprochement et la fusion de races vivant en contact permanent.

Prématurée, la mesure risque de ne pas atteindre le but qu'elle se propose, de mettre en péril la suprématie des citoyens d'origine, noyés sous le flot d'une masse élevée brusquement au même niveau qu'eux, ou troublés par des éléments que des considérations

d'intérêts, ont seulement pu pousser à réclamer le bénéfice de la citoyenneté.

Tardive au contraire, elle est acceptée avec peu d'empressement, à l'instar d'une fiche de consolation donnée comme à regret, sous la pression des circonstances et uniquement par crainte du séparatisme.

Vis-à-vis des Indigènes musulmans, la question de l'accession obligatoire à la dignité de citoyen français pouvait-elle être envisagée ? En supposant même que celle ci eut été demandée par certains porte-paroles de la masse de nos sujets, avec toutes les conséquences qui en découlent, des considérations d'ordre juridique ou politique ne s'opposaient-elles pas à la réalisation de pareille réforme ? L'exemple des Israélites algériens naturalisés en bloc par le décret Crémieux n'était-il pas de nature à autoriser la concession d'une même faveur au profit des musulmans ?

On a coutume, en général, de voir dans l'acte de capitulation de 1830 un engagement ferme et solennel de la part du Gouvernement français d'assurer le maintien des coutumes des Indigènes, et de ne pas porter atteinte, en aucune façon et sous quelque forme que ce soit, au libre exercice de la religion mahométane. La naturalisation (1) impliquant l'abandon du statut personnel, serait, dit on, si elle était imposée, la preuve la plus évidente de la violation de cet engagement.

Nous ne souscrivons pas, pour notre part, à cette opinion très répandue en Algérie.

Et d'abord, en effet, donner à l'acte de capitulation du 5 juillet 1830 le caractère d'une convention contenant la promesse pour le Gouvernement français de respecter d'une façon permanente et absolue les

(1) Nous employons la terminologie habituelle : mais il est bien entendu que s'agissant des Indigènes musulmans déjà sujets français, de par le sénatus consulte de 1865, cette naturalisation n'entraîne pas acquisition de nationalité nouvelle.

mœurs et les traditions de la population soumise, c'est, à notre avis, lui reconnaître une portée et des effets trop considérables. Nous estimons que l'acte de 1830, en tant que convention entre le général en chef de l'armée française et son altesse le Dey d'Alger, n'avait pas d'autre objet que la consécration de la victoire de l'armée française par la remise des forts de la place d'Alger ; il ne peut se concevoir que comme un accord passé entre les représentants de deux armées ennemies, préalablement à toute occupation définitive, et destiné à permettre la préparation de mesures d'organisation administrative : il ne saurait être considéré, en raison des circonstances dans lesquelles il a été signé, comme une convention liant nécessairement pour l'avenir, malgré l'absence de toute ratification par les pouvoirs réguliers, le vainqueur et le vaincu.

D'ailleurs, l'ensemble de la législation algérienne, depuis la conquête, permet de constater que l'œuvre de francisation accomplie dans tous les domaines n'a pu se poursuivre qu'au mépris, bien souvent, de la complète conservation des principes et des règles de la religion coranique. C'est à ce prix seulement qu'une assimilation progressive des Indigène a été réalisée.

Que l'on passe en revue la matière de l'organisation judiciaire, des contrats, de l'état civil, etc , et l'on se rendra facilement compte que, pour des raisons d'opportunité ou d'ordre public, on en est arrivé à abandonner, peu à peu, les institutions, et à sacrifier les usages, qui puisaient leur source dans les enseignements de la religion.

Le strict engagement de l'acte de 1830 aurait dû, semble-t-il, conduire au maintien de la loi musulmane et des tribunaux existant lors de l'occupation : l'arrêté du 22 octobre 1830 avait reconnu la compétence du cadi en toute matière, générale et civile, dans les causes intéressant exclusivement les indigènes musulmans, mais déjà la juridiction répressive lui était supprimée par l'ordonnance du 28 février 1841, rempla-

cée par celle du 26 septembre 1842 qui marqua un nouveau pas dans la voie de l'assimilation. Enfin, le décret du 17 avril 1889 acheva de diminuer l'importance de la juridiction du cadi en territoire civil (moins la Kabylie) en réduisant sa compétence et en rétablissant tous les appels devant les tribunaux d'arrondissement. Le domaine de la loi musulmane elle-même est de plus en plus restreint : elle ne s'applique plus en principe, que pour ce qui touche le statut personnel, les successions et les immeubles non francisés, et même au regard de ces matières, faculté est donnée aux Indigènes d'opter pour la loi française à l'occasion d'un acte ou d'un fait juridique déterminé parallèlement à la faculté qui leur est également réservée de saisir le juge de paix des contestations relatives au statut personnel et aux droits successoraux (décret du 17 avril 1889)

La conclusion qui ressort de l'évolution, de l'organisation judiciaire en Algérie peut s'analyser dans la proposition suivante : « Si la loi musulmane a été maintenue, ce n'est pas en vertu d'un traité ; la capitulation ne contient à cet égard aucun engagement. Cette concession que la France a cru devoir faire, pour ne pas heurter des habitudes anciennes, la France l'a faite dans la plénitude de sa souveraineté, par un acte postérieur à la conquête et elle peut la retirer le jour où cela lui paraîtra utile » (1)

De même, si la convention de 1830 avait dû être observée à la lettre et considérée comme l'expression d'une obligation impérative à la charge du Gouvernement français, il aurait fallu ne pas toucher à l'organisation de la famille indigène : c'eût été alors l'absence complète de tout état-civil, et l'impossibilité de

(1) Charpentier. Précis de législation algérienne et tunisienne, pages 141-142.

faire procéder aux opérations telles qu'elles sont prescrites par la loi du 23 mars 1882.

Sur ce point, la jurisprudence des tribunaux d'Algérie, avec le concours de l'administration du Gouvernement Général, s'est évertuée à réprimer, et à faire disparaître des pratiques, conformes cependant au droit musulman, telles que le droit de contrainte matrimonial (djebr) ou le mariage des impubères.

La législation en matière de propriété foncière révèle aussi l'intention bien nette du législateur d'étendre de plus en plus, à l'égard des musulmans, le domaine de la loi française. Le rapporteur de la loi du 26 juillet 1873, M. Warnier, l'a indiqué formellement. Tandis que jusqu'alors les immeubles possédés par les Indigènes étaient régis exclusivement par leurs lois et coutumes, désormais « l'établissement, la conservation et la transmission contractuelle de la propriété immobilière ou des droits réels seront soumis à la loi française, quels que soient les propriétaires » (1), et la conséquence de ce principe était l'abolition de tous droits ou causes de résolution fondés sur le droit musulman et contraires à la loi française.

La loi du 28 avril 1887 marqua encore un pas de plus dans la voie de la francisation en exigeant l'application de la loi française à l'égard « des cessions, licitations et partages de droits successifs portant sur des immeubles soumis à la loi du 26 juillet 1873 ».

Ainsi, lentement, mais presque sans arrêt, des brèches nombreuses sont portées à l'exclusivisme de la loi musulmane à l'égard des indigènes ; quelles que soient les considérations qui ont motivé l'extension du domaine de la législation française en Algérie, on ne saurait la nier : nous sommes ainsi autorisé à affirmer que l'acte de la capitulation de 1830 n'a et ne

(1) Article premier de la loi du 26 juillet 1873

peut avoir la valeur d'une convention obligeant le Gouvernement à respecter pour toujours et de la façon la plus absolue les mœurs, les traditions et les règles juridiques qui se confondent en réalité avec la religion mahométane.

Nous en concluons qu'aucun obstable d'ordre purement juridique ne pourrait être opposé à l'encontre de la naturalisation globale et automatique des Indigènes musulmans d'Algérie.

L'exemple des israélites devenus citoyens d'office en vertu du décret Crémieux vient d'ailleurs à l'appui de cette thèse : le respect et le maintien de la loi mosaïque, contenant également, à l'instar de tous les livres sacrés des peuples primitifs, des prescriptions religieuses et juridiques, leur étaient garantis par l'acte du 5 juillet 1830. Et cependant plus rapidement qu'à l'égard des musulmans, des atteintes ont été portées à l'engagement tendant à la conservation de cette loi : c'est ainsi que dès 1834, les tribunaux rabbiniques existant au moment de la conquête n'avaient plus dans leurs attributions que les constestations relatives aux mariages et répudiations et leur compétence répressive ne s'étendait qu'aux jugements des infractions à la loi religieuse, lorsque celles-ci ne constituaient pas aux yeux de la loi française, un crime, un délit ou une contravention. Les ordonnances des 28 février 1841 et 25 septembre 1842 retiraient aux ministres du culte israélite toute juridiction sur leurs coreligionnaires relevant désormais exclusivement des tribunaux français chargés de leur appliquer, toutefois, la loi de Moïse. Seuls les biens devaient être régis par le code civil en vertu de la loi du 16 juin 1851. La jurisprudence de la Cour de cassation avait cependant fait prévaloir cette règle que les Israélites pouvaient, à l'occasion d'un acte juridique déterminé, renoncer au béné-

fice de leur statut personnel et se soumettre au droit commun. Mais la naturalisation du sénatus-consulte du 14 juillet 1865 était pour eux, ainsi que pour les Musulmans, l'unique moyen d'abandonner définitivement leur statut et de devenir citoyens français sur demande individuelle. On conçoit ainsi aisément, en se plaçant exclusivement sur le terrain strict des principes, que la mesure réalisée le 24 octobre 1870 par le Gouvernement de la Défense Nationale en faveur des Israélites aurait pu englober également les Musulmans : jusqu'à nos jours, rien à notre avis, ne saurait en empêcher l'exécution, à considérer la question de ce point de vue. (1)

Mais alors, si aucun argument d'ordre purement juridique ne s'oppose à la collation d'office de la qua-

---

1. — Le projet de codification du droit musulman ne saurait servir d'argument à l'encontre de notre thèse : s'il a pour but de dégager les vrais principes de la loi musulmane, il aboutit souvent à consacrer des solutions tirés d'un autre rite, que le rite malékite à peu près universellement observé en Algérie ? « Nous estimons qu'il est de notre devoir de rechercher, parmi les solutions diverses formulées par les docteurs musulmans sur un point déterminé, pour leur donner force de loi, à l'exclusion de toutes autres, celles de ces solutions qui paraissent les plus conformes à la morale ou à l'équité et qui sont le mieux en harmonie avec l'état social de nos indigènes et leurs véritables intérêts économiques... Nous n'aurons ainsi pas à nous faire scrupule, malgré que les musulmans algériens soient malékites pour la plupart, d'écarter les règles du rite malékite pour leur préférer celles du rite hanéfite ». Morand (Etudes du droit musulman, page 493). N'est-ce pas là, malgré tout, modifier les usages et les prescriptions religieuses des musulmans du rite malékite, que de leur imposer des règles empruntées à d'autres rites, souvent bien différentes de celles qui les régissent ?

lité de citoyens français aux indigènes algériens, en est en droit de se demander si la naturalisation obligatoire et automatique ne devrait pas constituer le terme fatal de cette assimilation progressive que poursuivait le Gouvernement depuis 1830.

Nous estimons que des considérations d'ordre politique de la plus haute gravité ont toujours été de nature à faire écarter l'application, à nos sujets, d'une mesure analogue au décret Crémieux : bien mieux, nous dirons même que les conditions dans lesquelles ce décret a été rendu ne peuvent pas entraîner d'autre solution. Il est aujourd'hui reconnu en effet, que, malgré les déclarations du rapporteur au Sénat du projet du sénastus consulte, M. Delangle, qui était fermement convaincu que les Israélites algériens, « grâce à leur intelligence, leur esprit ouvert au progrès, se hâteraient de se confondre avec la nation qui tient le flambeau de la civilisation », la naturalisation ne fut pas accueillie avec empressement, puisqu'en 1870, quarantes demandes à peine avant été formulées. On pouvait, en présence de pareils résultats, soutenir que la mesure réalisée par le décret Crémieux était alors prématurée, et susceptible d'entraîner plutôt des conséquences fâcheuses C'est pour y remédier en partie, qu'un décret du 7 octobre 1871, postérieur d'un an seulement, en édictant les formalités à remplir par les Israélites en vue de faire constater leur indigénat, provoqua la radiation d'un grand nombre de ces derniers des listes électorales.

Si donc la naturalisation d'office d'une très petite partie des sujets d'Algérie, incontestablement moins attachée au maintien des principes religieux que les Musulmans, plus facilement assimilable qu'eux, et portée, en raison de la situation parfois douloureuse dans laquelle elle se trouvait, à faire aisément le sacrifice, à certaines heures particulièrement tragiques, des liens les plus intimes et à accepter le titre de citoyen dans l'espoir d'une amélioration de leur sort,

pouvait offrir des inconvénients sérieux au point de vue politique, comment ne pas rejeter toute proposition qui aurait pour effet immédiat de livrer l'Algérie tout entière à la masse des sujets de la veille qui, par leur supériorité numérique considérable, occuperaient la grande majorité des fonctions administratives et électives et tiendraient ainsi dans leurs mains, subitement, les rênes du pays ?

Et de ce que, au surplus, la mesure décrétée en 1870 à l'égard des Israélites a été, à tort ou à raison, considérée comme une erreur juridique, ne faudrait-il pas plutôt en conclure qu'il y aurait le plus grand intérêt à ne pas la répéter en faveur des musulmans d'Algérie ? car si, vis à-vis des premiers, erreur il y eut, vis à-vis des seconds, cette erreur aurait pris les proportions d'une véritable folie.

Aussi, la question relative au caractère obligatoire ou facultatif de la naturalisation, n'a t-elle pu être envisagée, en fait, par les intéressés eux mêmes, que sous ce dernier point, et ne pouvait d'ailleurs être résolue différemment.

Du danger politique que ferait courir à l'Algérie, colonie française, l'accession brusque de toute la population musulmane à la dignité de citoyen, et uniquement pour cette raison, nous nous croyons autorisé à conclure à l'exclusion du premier système tendant à naturaliser en bloc et contre son gré, la masse de nos sujets indigènes.

Nous remarquerons, en passant, que l'exemple du décret Crémieux n'a jamais, à aucun moment, incité ces derniers à réclamer à leur profit l'application de la même mesure. Il serait donc inopportun et dangereux d'envisager une réforme qui aurait pu, semble-t-il, être sollicitée par ceux-là mêmes qui étaient en droit d'invoquer le geste du Gouvernement en faveur d'une population, dont les traditions et les pratiques de la vie courante, basées sur la religion, devaient lui être également conservées et à l'égard de

laquelle toute renonciation au statut personnel prend, de ce fait, le caractère d'une véritable apostasie. Cette attitude des Indigènes démontre clairement que la réforme réalisée au profit des Israélites ne leur convient pas à eux-mêmes : le cadeau qu'on croirait généreusement leur offrir et auquel ils auraient pu prétendre leur apparaîtrait comme la charge la plus lourde qui puisse s'imaginer.

Cette observation nous permettra de juger, sans courir le risque de nous tromper dans nos prévisions, des résultats que l'on peut attendre de la loi du 4 février 1919.

Nous sommes ainsi conduit, à la suite des considérations qui précèdent, à adopter le second système: l'admission à la citoyenneté sur requête individuelle seulement. Mais alors, une question se pose immédiatement : doit on laisser à l'autorité administrative le soin d'apprécier discrétionnairement la suite à donner à de telles demandes, ou au contraire, faut-il considérer comme un droit pour l'impétrant d'être élevé à la dignité de citoyen français s'il réunit toutes les conditions requises ?

Que l'on admette à l'égard du Chef de l'Etat le pouvoir de statuer souverainement en matière de naturalisation ordinaire, s'agissant d'étrangers en possession d'une nationalité propre, celà se conçoit logiquement ; des raisons de prudence et de sage prévoyance, en même temps que de réciprocité, interdisent de les englober d'office en pareil cas dans la nation française.

Vis à-vis des Indigènes musulmans, déjà sujets français, la question semble tout autre ; les tendances assimilatrices de la politique coloniale ne conduisent-elles pas à admettre avec empressement dans le sein de la catégorie des citoyens, la plus grande partie de ceux qui ont volontairement consenti à renoncer à leur condition de sujets ? peut-on concevoir de la part de l'Etat conquérant la possibilité de refuser à ses

sujets, l'occasion de se rapprocher de lui encore davantage, et de les tenir même en état d'infériorité vis-à vis des étrangers pouvant réclamer le bénéfice de la naturalisation par le bienfait de la loi des articles 8 alinéas 4 et 9 du Code civil ?

Et cependant, des considérations particulières liées à l'organisation politique d'un pays, à la disproportion numérique de la masse des sujets par rapport à l'ensemble des nationaux, tirées du danger que pourrait faire courir à la colonie la présence d'une majorité de citoyens de la veille mûs uniquement par des calculs d'intérêts ou d'intrigues, peu aptes à sentir le bienfait qui leur serait concédé, sont de nature à faire hésiter le législateur dans l'attribution de droit et sur demande de la qualité de citoyen : la faveur du Chef de l'Etat armé d'un pouvoir discrétionnaire rendant impossible tout recours contentieux contre sa décision, inhérente à la naturalisation individuelle, retrouve encore ici, mais pour des raisons spéciales, toute sa justification.

Nous pouvons en conclure que, même dans le cas où toutes les prescriptions légales auxquelles est subordonnée l'accession à la citoyenneté semblent remplies, il peut être parfois imprudent d'ériger en un droit une simple manifestation de volonté.

Nous nous proposons d'examiner de quelle façon la question a été résolue pratiquement par le sénatus-consulte de 1865, et la loi du 4 février 1919, et dans quel esprit ont été conçues les différentes propositions législatives en la matière, en faisant ressortir principalement les particularités qui découlent des considérations ci-dessus sous le double point de vue : 1° de la naturalisation collective et obligatoire, ou individuelle et facultative, d'une part et 2° au cas de naturalisation individuelle, d'une mesure de faveur laissée à l'appréciation souveraine du chef de l'Etat ou au contraire, d'une mesure ayant le caractère d'un droit véritable pour l'intéressé.

L'examen sommaire du sénatus consulte de 1865 nous permettra de mesurer le chemin parcouru et d'apprécier l'évolution des principes en la matière ; un rapide exposé des différentes propositions soumises au Parlement nous indiquera par comparaison si le texte de la loi du 4 février donnera satisfaction aux aspirations de la population musulmane et si la mesure consacrée par le législateur n'aurait pas dû, pour produire des résultats réellement appréciables, procéder d'un esprit encore plus libéral.

CHAPITRE II

Le sénatus-consulte du 14 Juillet 1865

Le rapport présenté au Sénat par M. Delangle, le 30 juin 1865, précise nettement, en ce qui concerne l'indigène musulman, la pensée qui a inspiré le Gouvernement dans son projet de sénatus-consulte sur l'état des personnes et la naturalisation en Algérie :

« .... Si l'indigène devenu Français veut élargir le cercle des prérogatives qui lui sont acquises dès « aujourd'hui, s'il veut prendre aux affaires du pays « une part plus directe et plus considérable, la loi « proposée lui en fournit le moyen. Il peut solliciter « la qualité de citoyen. Le règlement d'administration « publique, réservé par l'article 5, lui apprendra « quelles conditions il doit remplir, quelles formes il « doit suivre pour atteindre le but.

« C'est la folie de tous les conquérents, a dit Mon- « tesquieu, de vouloir donner à tous les peuples leurs « lois et leurs coutumes ; et cela, ajoute-t-il, n'est bon « à rien, car dans toutes sortes de gouvernements on « est capable d'obéir.

« Il est contre cet usage, si fréquent dans le passé « une raison meilleure, peut-être : c'est que la même loi « ne peut convenir à des nations d'origine et de mœurs « différentes ; c'est que la dissemblance des esprits, « tels que les font l'éducation, le climat, le genre de « vie, ne se peut accomoder à la même règle ; et que,

« pour ne pas glisser sur la pente de la tyrannie, il « faut respecter les divergences que la nature et la « Providence elle-même ont établies. La France n'a « pas manqué à son devoir. Partout où elle a porté « ses armes victorieuses, elle a laissé aux nations « qu'elles a subjuguées le droit de conserver leurs lois, « leur religion, leurs coutumes. C'était, comme vous « l'avez vu, une des stipulations formelles de la capi- « tulation qui livrait à l'armée française la régence « d'Alger.

« La stipulation a été fidèlement et sincèrement « exécutée. Eh bien ! en devenant Français, les Indi- « gènes ne sont pas obligés d'abdiquer les statuts sous « l'empire desquels ils ont vécu. Les lois qui régissent « la famille, la propriété, les successions sont main- « tenues comme par le passé, Mais s'ils jugent à pro- « pos de s'élever jusqu'à la qualité de citoyens, la si- « tuation change. Appelés à participer à toutes les « prérogatives qui s'attachent à ce titre, à exercer à « l'occasion une certaine part de la souveraineté, ils « ne peuvent être dans d'autres conditions que les ci- « toyens français avec lesquels ils se confondent. Ce « sont désormais et les mêmes droits et les mêmes de- « voirs. La loi française devient le guide et la règle « de tous ceux qui, par naissance ou par choix, y « sont assujettis. Si donc du statut qu'ils ont aban- « donné naissaient des droits et des usages incompa- « tibles avec la pudeur publique, avec la morale, avec « le bon ordre des familles, ces droits sont anéantis. « L'acceptation de la qualité de citoyen français en « constitue l'abdication la plus formelle. Il ne peut « sur le sol de la patrie exister des citoyens ayant des « droits contradictoires. »

Ces considérations laissent clairement ressortir le caractère fondamental du sénatus-consulte du 14 juillet 1865, visant sans distinction les Musulmans et les israélites : la naturalisation n'a pas de portée générale et obligatoire, une demande spéciale est nécessaire,

soumise à des conditions de fond et de forme déterminées par les décrets des 21 avril 1866 et 5 février 1868, et qui s'analysent de la façon suivante :

Tout Indigène qui veut être admis à jouir des droits de citoyen français doit se présenter en personne devant l'autorité municipale à l'effet de former sa demande, et déclarer qu'il entend être régi par la loi civile et politique de la France. Il est dressé procès-verbal de la demande et de la déclaration. Une enquête est faite sur les antécédents, la situation de famille et la moralité du demandeur. Le résultat de cette enquête est transmis avec le procès-verbal de la demande au préfet (ou au général commandant la division d'Oran) qui envoie toutes les pièces avec son avis au gouverneur général de l'Algérie Celui-ci transmet la demande au garde des sceaux, sur le rapport duquel il est statué par décret, le Conseil d'état entendu. L'âge minimum pour pouvoir solliciter la naturalisation est de 21 ans.

L'Indigène naturalisé est assimilé au Français d'origine ; il a les mêmes droits et les mêmes devoirs. Il se trouve soumis désormais à l'observation de la loi française, et doit abandonner son statut personnel.

Au point de vue des effets de la naturalisation sur la famille, deux cas sont à distinguer : si le mariage de l'indigène est postérieur à la naturalisation, la femme acquiert de ce fait la condition de son mari.

Les enfants nés après la naturalisation de leur père suivent la condition de ce dernier. Mais la détermination des effets de la naturalisation de l'indigène musulman déjà marié a donné lieu à de nombreuses opinions dans la doctrine et la jurisprudence. Le Conseil d'Etat, ainsi que la chancellerie du Ministère de la Justice, d'accord avec un certain nombre d'auteurs ont décidé que la femme et les enfants mineurs étaient compris de plein droit dans la naturalisation du mari et père. Ce système avait déjà été admis par une circulaire du Gouvernement général en date du 24

juin 1884. Il a pour avantage d'assurer l'homogénéité dans la famille musulmane, et d'éviter les conflits familiaux les plus graves : « Il importe au plus haut degré, écrit M. Albert Hugues, dans l'intérêt de la domination française, de tarir les sources de tiraillement et de discorde entre les membres d'une même famille indigène : c'est la loi française qui doit régir la situation légale du groupe familial » ;

Le sénatus-consulte de 1865 a produit des résultats à peu près nuls. La moyenne annuelle des naturalisations décrétées depuis son application n'a été que de 34 environ, alors que la population indigène musulmane, évaluée en 1870 à 2 millions et demi d'âmes : s'est élevée en 1912 à plus de 4 millions et demi. M. Delangle, rapporteur de la loi au Sénat avait pressenti les causes de l'échec ; « Il ne faut pas se faire d'illusions, disait-il, elles ne servent à rien. Il est probable, car telle est l'impression de tous les hommes qui ont vu de près la population arabe, que la génération actuelle ne montrera pas un empressement égal à l'honneur qu'on veut bien lui faire de l'affilier à notre nation. C'est qu'il est, en effet, des liens bien difficiles à rompre. On ne se débarrasse pas sans effort des préjugés qu'on apporte en naissant, que l'âge et l'éducation ont fortifiés, que le point d'honneur ravive sans cesse et que la défaite même a rendus pour les âmes fières, plus chers et plus sacrés. C'est du temps, de l'exemple, des conseils, de l'intérêt personnel qu'il faut attendre le développement du principe que pose la loi.»

C'est là, bien plus que dans le mauvais vouloir de l'administration, la principale raison de l'insuccès complet du sénatus-consulte ; la conclusion que nous en tirons est que toute loi de naturalisation qui ne comportera pas le maintien du statut personnel sera considérée par les Musulmans comme une réforme vaine et sans aucune utilité pratique, en raison de la difficulté pour eux de séparer la loi civile de la loi religieuse.

CHAPITRE III

Les Projets de réforme antérieurs

En 1887, MM. Michelin et Gaulier déposaient une proposition de loi qui, malgré son libéralisme devait être écartée immédiatement en raison des nombreux inconvénients pratiques qu'elle aurait suscités : analogue à celle du décret Crémieux à l'égard des israélites, elle concédait la naturalisation globale et obligatoire à tous les indigènes musulmans, Le statut personnel était toutefois maintenu

En 1887, M. Michelin reprenait cette proposition, en la précisant sur certains points, mais toujours d'après les mêmes principes : elle n'eut pas plus de succès que la première.

Ainsi que le fait ressortir M. Larcher (1) : « il « faut écarter. sans plus ample discussion, ces propo- « sitions qui dénotent chez leur auteur, une parfaite « ignorance des Indigènes. Sans examiner le point de « savoir s'il est admissible que des citoyens français « demeurent soumis à la loi musulmane, il est évi- « dent qu'il y aurait le plus grand danger à livrer les « fonctions, les mandats électifs, l'administration tou- « te entière de la colonie à des Indigènes peut-être « encore ennemis de notre domination, à leur donner « les droits de suffrage et à les admettre dans nos ar- « mées. »

(1) Traité élémentaire de législation algérienne T. II. p. 555.

En 1890, M. Martineau présentait à la Chambre des députés une proposition de loi tendant au même but, mais d'un caractère plus original, laissant place à la fois à la naturalisation collective et obligatoire, et facultative à la fois.

Le critérium sur lequel s'appuyait M Martineau reposait sur le chiffre de la population indigène par rapport à celui de la population française ; les indigènes musulmans des communes où celle-ci est plus nombreuse que l'autre se voyaient attribuer la naturalisation d'office et de plein droit ; dans les autres communes, la qualité de citoyen était accordée sur demande, en exécution du sénatus-consulte de 1865, ou même « de plano » aux Indigènes se trouvant dans certaines conditions (avoir exercé une fonction publique, servi dans l'armée, etc,) Dans l'un comme dans l'autre cas, le statut personnel était maintenu.

La base de la distinction proposée se comprend difficilement : des protestations très vives éclatèrent aussitôt, émanant d'un groupes d'indigènes de Tlemcen. La réforme dut être ajournée.

M. Bazille soumettait à la Chambre de 1895, une proposition de loi tendant à conférer d'office la qualité de citoyen français aux officiers indigènes des spahis et des tirailleurs, et sur demande, aux sous-officiers et soldats de ces corps. Pas plus que les précédentes, elle n'eut de suite.

Les propositions suivantes, toutes récentes, que M. Moutet a été appelé à rapporter, abandonnaient l'idée d'une naturalisation obligatoire et globale et n'envisageaient que les moyens de faciliter l'accession à la citoyenneté.

La proposition à laquelle étaient attachés les noms de MM. Albin Rozet, Leygues, Doizy et Millevoye visait seulement les militaires et anciens militaires indigènes de l'Algérie. Elle n'avait donc pas une portée générale ; mais elle créait à leur profit un droit à la naturalisation.

Par l'effet d'une simple déclaration, à la seule condition d'avoir 21 ans révolus, d'être monogame et de justifier d'un certificat de bonne conduite, l'intéressé devenait automatiquement citoyen français par décret en Conseil d'Etat, et devait renoncer à son statut personnel,

La critique principale, à diriger contre cette proposition, tenait à la limitation du nombre des sujets susceptibles d'en bénéficier ; cette récompense des services militaires seulement, n'aurait pas contenté la masse indigène.

La proposition de M. Paul Bluysen, ne différait de celle de M. Rozet que par l'extension de la citoyenneté aux militaires et anciens militaires des colonies et pays de protectorat.

Avec MM. Boussenot et Outrey, nous sommes mieux renseignés sur les effets du changement de statut des sujets de l'Algérie, des colonies et pays de protectorat : soumis aux lois civiles françaises pour l'avenir, le nouveau citoyen qui aurait épousé plusieurs femmes antérieurement à sa naturalisation n'aurait pas été contraint d'observer désormais l'état de monogamie ; les unions contractées avaient le caractère de mariages putatifs. Cette solution parait ingénieuse, mais elle a le défaut de ne pas trancher la question de savoir si les unions, continuant à produire des conséquences légales, subsisteront dans l'avenir. Il semble qu'elles dûssent être considérées comme dissoutes.

La proposition de M. Violette nous paraît la plus originale ; elle consacrait l'idée d'une demi-naturalisation de droit résultant, par modification à certains articles du code civil, de l'admission à domicile. Cette demi-naturalisation aurait eu pour effet d'affranchir le sujet du code de l'indigènat et de lui permettre de jouir de tous les droits compatibles avec son statut personnel. Pouvoir était donné aux tribunaux, à la suite de condamnation pénale, de la retirer.

La proposition de MM. Lagrodillière, Grodet,

Boisneuf, Candace, Boussenot, Gasparin, Diagne et Outrey avait pour but principal « de faciliter les naturalisations individuelles de nos sujets de l'Algérie, des colonies et des pays de protectorat, en transformant en droit ce qui n'était pour eux qu'une possibilité dépendant du caprice administratif ». Trois conditions seulement étaient nécessaires : une demande, la connaissance du français et l'absence de condamnation. L'autorité judiciaire devait seule statuer. Une particularité importante à signaler résidait dans ce fait que l'indigène polygame pouvait solliciter d'être admis à la jouissance des droits de citoyen : mais dans ce cas, les effets de cette jouissance lui étaient strictement individuels et n'entraînaient pas la répudiation comme dans les cas précédents. En outre, la proposition créait à ceux qui ne se désiraient pas se mettre en instance de naturalisation un électorat spécial, à partir de 21 ans, et augmentait le nombre des élus.

La proposition de M. Doisy qui ne concernait que l'Algérie, avait exclusivement pour objet une extension de la représentation indigène, et une amélioration de l'électorat. Elle avait pour caractéristique de faire participer les élus indigènes à l'élection des délégués sénatoriaux et des députés. Elle décidait, en outre, la constitution de djemâas dans les douars des communes mixtes du territoire civil nés de l'application du sénatus consulte du 22 avril 1863.

CHAPITRE IV

La proposition Moutet et la loi du 4 février 1919

La plupart des dispositions de la proposition de M. Moutet se retrouvent dans la loi du 4 février 1919, en ce qui concerne la matière de l a naturalisation : la comparaison des deux textes fera ressortir les raisons pour lesquelles nous estimons que la réforme sur ce terrain n'aura aucune portée pratique, et né donnera pas de résultats plus heureux que ceux du sénatus consulte encore en vigueur. Sans adopter toutes les dispositions de la proposition de M. Moutet, nous pensons que celle-ci s'inspire davantage des sentiments et de l'esprit de la masse musulmane algérienne, malgré les conflits de lois qu'elle pouvait provoquer.

Aussi sommes-nous convaincu que les modifications qui pourront être apportées à cette partie de la loi seront empruntées à cette proposition.

La caractéristique principale des deux textes réside dans la concession d'une naturalisation d'office, sur demande individuelle. La faveur attachée à la naturalisation du sénatus-consulte de 1865, laissée à l'appréciation discrétionnaire du Chef de l'Etat, se transforme ici en un droit véritable.

D'autre part, tandis que le sénatus-consulte exige de l'impétrant un âge minimum de 21 ans, la proposition Moutet et la loi lui demandent une matûrité

d'esprit plus accentuée, et fixent à 25 ans l'âge nécessaire pour bénéficier de la mesure concédée.

A la différence de la réglementation antérieure, ne précisant aucune autre condition que l'âge, et laissant à l'autorité administrative le soin de faire une enquête sur les antécédents et la moralité de l'Indigène, les deux textes énumèrent soigneusement les différentes justifications à fournir (défaut de condamnation, résidence prolongée de deux années dans la même commune en France ou en Algérie ou en territoire colonial. qualité d'ancien militaire, de lettré, de propriétaire, de fermier rural ou titulaire d'une fonction publique, etc.)

L'autorité judicaire remplace, dans l'instruction de la demande, le maire ou l'administrateur ; son rôle consiste simplement à examiner si les conditions sont remplies au vu des pièces déposées transmises ensuite au tribunal civil de l'arrondissement, avec avis donné au Procureur de la République et au Gouverneur général qui, dans le délai de deux mois à dater de l'enregistrement de la demande au greffe, peuvent faire opposition à cette dernière en se fondant uniquement sur l'absence de l'une des conditions prévues. Le tribunal statue au plus tard, un mois après, sur cette opposition. S'il la déclare mal fondée et admet la requête en naturalisation, le Gouverneur général peut encore, par arrêté pris en Conseil de gouvernement et approuvé par le Ministre de l'Intérieur, faire échec, pour cause d'indignité seulement, à la déclaration du tribunal : dans ce cas, la demande ne pourra être renouvelée qu'après un délai de 5 ans. Le pourvoi en cassation, à caractère suspensif, est ouvert contre la décision du Tribunal, au Procureur de la République et à l'intéressé. Enfin, tous les actes servant à la constitution du dossier sont dispensés de timbre et enregistrés sans frais.

On ne saurait dire toutefois que la proposition Moutet, et la loi du 4 février sont en tous points iden-

tiques : des différences capitales, concernant les effets surtout, séparent les deux textes.

Leur examen nous permettra de nous demander si le point de vue auquel s'est arrêté le législateur, convient bien à la masse indigène, et portera ses fruits dans un avenir prochain. En ce qui concerne la portée d'application de la réforme, quant au nombre des bénéficiaires, la loi du 4 février, tout comme la proposition Moutet, ne se distingue pas du sénatus-consulte ; elle vise tous les Indigènes d'Algérie, non seulement les Musulmans, mais encore les Israélites du M'Zab. Le projet présenté par le Gouvernement portait d'abord le titre suivant : « de l'accession des indigènes musulmans à la qualité de citoyen français ». Le mot « musulmans» a été supprimé du texte soumis à la Chambre des Députés et voté par elle dans l'intention précisément de lever tout doute à cet égard. Les musulmans et les israélites marocains ou tunisiens ou originaires des colonies de l'Afrique occidentale, du Soudan, ou d'ailleurs, ne peuvent donc acquérir la qualité de citoyen en Algérie qu'en vertu de la loi du 25 mars 1915 ou de l'article 3 du sénatus-consulte de 1865 et des articles 15 à 18 du décret du 21 avril 1866 sur la naturalisation des étrangers résidant en territoire algérien.

Ce qui importe avant tout, c'est donc l'origine de l'impétrant, quels que soient son domicile, sa race et sa religion.

L'article 3 de la loi conduit d'ailleurs à cette interprétation en prescrivant d'adresser la demande au juge de paix ou à l'autorité qui le remplace (officier en territoire de commandement ou dans le territoire du Sud). Le législateur a eu tort, toutefois, de ne viser que l'indigène « musulman » algérien à ce même article qui énumère les différentes pièces à fournir à l'appui de la requête ; il y a là une restriction incompatible avec l'article premier.

Au point de vue de l'étendue d'application territoriale des nouvelles dispositions, l'article 16, en spé-

cifiant que la loi ne s'applique qu'au territoire civil de l'Algérie donne naissance à des difficultés que la proposition Moutet écartait. Il a été décidé que les Indigènes nés et domiciliés dans le territoire de commandement ou les territoires du Sud sont exclus du bénéfice de cette loi et, par suite, ne sauraient invoquer que l'application du sénatus-consulte et du décret de 1865-66. C'est à cette interprétation que s'est rangé le Ministre de l'Intérieur dans sa circulaire insérée au J.O. du 27 décembre 1919 : « Aux termes de l'article « 16, les dispositions de la loi, sont applicables seule- « ment au territoire civil de l'Algérie. Les indigènes « des territoires de commandement et des territoires « du Sud ne peuvent donc obtenir la qualité de ci- « toyen français que dans les conditions et suivant la « procédure fixées par le sénatus-consulte du 14 juil- « let 1865 et le décret du 21 avril 1866. Mais cela ne « doit s'entendre que des Indigènes qui sont nés dans « ces territoires et qui y ont conservé leur domicile.

« Le bénéfice de la loi nouvelle peut donc être « réclamé :

« 1° Par les Indigènes nés dans le territoire sou- « mis au régime de commandement, mais domiciliés « dans une commune mixte ou une commune de « plein exercice du territoire civil et réunissant les « conditions imposées par l'article 2 ;

« 2° Par les Indigènes nés en territoire civil et « domiciliés en territoire militaire, et remplissant les « mêmes conditions.

« En ce qui concerne les premiers, rien dans la « loi, n'autorise à leur égard un traitement différent « de celui des Indigènes du territoire civil au milieu « desquels ils vivent et ont leurs intérêts ; les mêmes « droits sont conférés aux uns et aux autres, aussi « bien pour l'acquisition de la qualité de citoyen fran- « çais que pour l'inscription sur les listes électorales « au titre indigènes. Quant aux seconds, le fait qu'ils « ont établi leur domicile en territoire militaire ne

« saurait leur faire perdre une faculté que la loi re-
« connaît expressément à tout indigène algérien domi-
« micilié en France, ou dans une colonie française ou
« dans un pays de protectorat (art· 5).

« Dans le premier cas, c'est-à-dire quand le re-
« quérant est né en territoire militaire et domicilié en
« territoire civil, la demande doit être remise au juge
« de paix du canton du domicile ; dans le second,
« c'est à-dire quand le réquérant est né en territoire
« civil et domicilié en territoire militaire, l'intéressé
« devra, la loi n'étant applicable qu'au territoire civil,
« adresser sa demande au juge de paix dont relève sa
« commune d'origine ou à l'autorité qui le remplace
« conformément aux dispositions de l'article 5.

Et cependant si l'on admet, conformément à l'artiele premier, que tous les Indigènes algériens d'origine peuvent accéder à la qualité de citoyen français, comment expliquer par l'article 17, l'exclusion d'une catégorie spéciale de sujets, alors surtout que ceux domiciliés sn France, dans une colonie ou un pays de protectorat, sont en droit de prétendre au bénéfice de la loi, sous la seule condition de leur naissance en Algérie ? Doit-on refuser à celui qui, né et résidant en territoire militaire, la concession d'un privilège qu'il aurait pu solliciter en transportant son domicile au Maroc et en Tunisie ? et alors que le fait pour un indigène né en territoire civil, de résider au Sud de l'Algérie, n'entraîne pas privation de jouissance de la loi, pourquoi aboutir à cette conséquence à l'égard de celui né en territoire de commandement ?

Nous voyons là une anomalie difficilement explicable : aussi sommes-nous amené à croire que l'article final de la loi ne semble devoir concerner malgré sa généralité, que la deuxième partie relative au statut politique propement dit. On comprend mieux qu'en raison de l'organisation administrative spéciale aux territoires militaires, les dispositions concernant

le régime électoral et la représentation musulmane ne puissent y être mises en application. Nous ajoutons d'ailleurs que la procédure prescrite par la loi du 4 février est susceptible d'être mise en mouvement sans difficultés, aussi bien au Nord qu'au Sud de l'Algérie, les justices de paix militaires étant comprises dans le ressort de tribunaux de première instance.

La différence fondamentale de la proposition Moutet et de la loi réside toutefois dans les effets de l'accession de la qualité de citoyen français sur le statut de l'impétrant et vis-à-vis de sa famille. Guidé par le souci de multiplier les demandes des indigènes, et devant l'impossibilité de faire adopter la naturalisation dans le statut personnel, qui avait d'ailleurs toutes ses préférences, M. Moutet s'est rangé à un système intermédiaire énoncé aux articles 2 et 12 de sa proposition :

Art. 2.

« L'Indigène devenu citoyen français par appli-
« cation de la présente loi sera soumis aux lois civi-
« les de la métropole, mais il ne le sera que pour
« l'avenir, sous la réserve des droits acquis.

Art. 12

« Les effets de l'acquisition de la qualité de ci-
« toyen français sont personnels à l'indigène qui l'a
« obtenue.

La condition de monogamie exigée par la loi, n'est pas ici nécessairement prescrite. M. Weiss, le savant professeur de droit international privé de la Faculté de Paris, appelé à donner son avis sur la question à la Commission interministérielle des affaires musulmanes du 29 novembre 1917, justifie en ces termes, sur le terrain juridique, la thèse à laquelle a dû se rallier l'auteur de la proposition : «..... Sur
« quelle période de temps le changement qui va affec-
« ter le statut de l'indigène algérien doit-il exercer ses

« effets ? Je n'hésite pas à dire que ce changement ne « peut avoir aucun effet rétroactif : il se limite à l'a- « venir ; c'est pour l'avenir seulement qu'il entraîne- « ra la soumission de l'Algérien aux lois civiles de la « métropole ; c'est dans l'avenir que celui-ci relèvera « de la loi française, en ce qui concerne les relations « de la famille, l'état-civil, le régime des successions. « La loi française prend la place de la législation « coranique, mais cet effet n'agit que « in futurum » ; « tout ce qui été déjà réalisé, tous les droits légitime- « ment acquis sous l'empire de la législation anté- « rieure doivent être respectés. Il y a un point très dé- « licat, c'est le mariage, et sur ce point, nous avions « envisagé la dernière fois le fait d'un indigène mu- « sulman qui a contracté plusieurs unions. Que va-t- « il advenir des femmes légitimes de cet indigène mu- « sulman ? Il me semble que nous n'avons pas le droit, « par un texte de loi, de rompre ces unions qui ont « été légalement et légitimement formées. Nous n'a- « vons pas le droit d'obliger le nouveau citoyen fran- « çais à répudier ses femmes ; les mariages doivent « donc, selon moi, être maintenus dans tous leurs ef- « fets.

« Je ne suis guère ému par la crainte manifes- « tée l'autre jour par mon ami, M. Berthélemy, du « spectacle scandaleux qu'offriraient à nos yeux, des « Algériens, citoyens français, continuant à pratiquer « librement la polygamie. Vivre dans les liens d'une « union polygame, dit on, n'est-ce pas heurter, en « apparence tout au moins, la morale publique, telle « que nous l'entendons ? Je ne crois pas que cette ob- « jection soit de nature à nous impressionner. Qu'un « personnage musulman appartenant à un autre pays, « vienne à Paris avec plusieurs femmes, on lui per- « mettra sans doute de les conserver ; on n'ira pas « brandir contre lui l'article 340 du code pénal qui « punit le bigame. Ce qui constitue un crime de biga- « mie, ce n'est pas le fait de vivre avec plusieurs fem-

« mes, c'est le fait d'avoir comparu devant une auto-
« rité française et de lui avoir demandé de célébrer un
« nouveau mariage, alors que celui qui le sollicite est
« déjà engagé dans une précédente union ; le fait mê-
« me du mariage nouveau constitue le crime de biga-
« gamie, ce n'est pas un crime successif se renouve-
« lant chaque jour par la cohabitation prolongée ; c'est
« une infraction instantanée qui se consomme au mo-
« ment même ou le futur, déjà marié, comparaît de-
« vant l'officier d'état civil pour faire célébrer ce ma-
« riage.... Il en résultera la possibilité d'avoir des
« enfants légitimes de plusieurs femmes, ce qui d'ail-
« leurs existe dans le droit français en cas de maria-
« ges successifs et aussi en cas de mariage annulé
« pour cause de bigamie, Les effets civils que le maria-
« ge avait produits pour la femme et les enfants res-
« tent en effet acquis. »

En pratique, la question à peu d'intérêt, en raison du petit nombre de polygames qui auraient pu se mettre en instance de naturalisation. Il n'est toutefois pas utile de l'esquisser, le cas pouvant se trouver réalisé sous le régime du sénatus-consulte de 1865, à la suite d'une enquête trop rapide sur la situation de l'impétrant. Les conséquences juridiques qui en résulteraient, à l'égard des enfants issus des précédentes unions ne sauraient être différentes de celles qui viennent d'être indiquées.

En ce qui concerne les effets de la naturalisation sur les membres de la famille de l'Indigène, M. Moutet se montre là moins libéral que la jurisprudence née de l'application du sénatus consulte ; celle-ci, en attachant à l'admission à la qualité de citoyen, les effets collectifs, attribue à la femme et aux enfants mineurs la citoyenneté, évitant ainsi des conflits et des difficultés inextricables (En ce sens circulaire du Gouvernement Général du 24 juin 1884).

En maintenant les effets déjà réalisés d'un mariage intérieur, en permettant à l'indigène polygame

de solliciter la naturalisation, M. Moutet, d'accord avec M. Weiss, devait logiquement restreindre au demandeur seul les effets de l'admission à la jouissance des droits de citoyen. La loi du 4 février semble également refuser à la femme mariée avant la nouvelle condition de son époux, de bénéficier d'office du changement de statut : l'alinéa final de l'article 2 stipule en effet qu'elle pourra demander à s'associer à la requête de son mari. « Il suit de là que, si la femme ne « se joint pas à la demande de son mari, au moment « où cette demande est formulée, elle reste soumise « au statut personnel musulman. Le requérant n'est « donc pas tenu obligatoirement de justifier de l'adhésion de sa femme Mais comme l'unité de statut « dans la même famille eet éminemment désirable, « pour éviter les conflits de juridiction, il n'en est pas « moins utile de demander au requérant, au moment « où il se présente à la justice de paix, si sa femme se « joint à sa requête, et de faire mention soit de l'ac- « ceptation de cette dernière, soit de son abstention. Il « est bien entendu que la simple affirmation du mari « ne suffirait pas dans la première hypothèse, et que « l'acceptation de la femme doit résulter soit d'une « déclaration verbale faite par elle-même devant le « magistrat, soit d'un acte dressé dans les formes lé- « gales et contenant la manifestation expresse de sa « volonté.

« Il y aura lieu également de signaler au requé- « rant que bien que sa femme, en cas d'abstention « demeure soumise à la loi musulmane, le mariage est « désormais soumis aux dispositions de la loi fran- « çaise au point de vue de sa dissolution, et ne peut « plus être dissous que par un divorce judiciaire.

« Il ressort du reste du texte même de l'article 2 « que lorsque la femme demande à suivre la nouvelle « condition de son mari, elle n'est soumise à aucune « des conditions imposées par les articles 2 et 3. « Aucune autre justification n'est à exiger, en ce qui

« la concerne, que la copie de la décision conférant « la qualité de citoyen français à son mari, et que la « preuve de son mariage par extrait des registres de « l'état civil, quel que soit d'ailleurs le moment où se « manifeste sa volonté, pourvu qu'à ce moment là, le « mariage n'ait pas été régulièrement dissous ». (1)

Il est facile de s'expliquer pourquoi, à la différence du sénatus-consulte, les effets de l'accession à la citoyenneté ne s'étendent pas obligatoirement à l'épouse : c'est qu'il suffit aujourd'hui, pour le chef de famille, de réaliser les conditions réglementaires, pour pouvoir exiger le changement de statut ; plus d'appréciation discrétionnaire de l'autorité administrative, plus de contrôle et d'enquête particulière sur la mentalité et les sentiments de la femme, mais automatiquement, si les justifications sont faites, la naturalisation doit être accordée.

Il est incontestable que, de ce fait, l'homogénéité de la famille va se trouver menacée : la femme qui demeurera, en cas d'abstention, sujette musulmane (2), sera considérée comme telle dans ses rapports avec son mari, devenu citoyen : de là fatalement, des difficultés, des conflits de lois très délicats.

Et que dire de la situation des enfants mineurs ? on pourrait être tenté de suivre à leur égard le même raisonnement que celui qui a du conduire le législateur à ne pas soumettre de plano, la femme aux effets de la de la demande du mari. Ainsi que l'à dit M. Weiss : « Les enfants qui naîtront, à l'avenir, de ce père devenu « citoyen français, seront Français comme leur père, « ils rentreront dans le droit commun : tout enfant né « d'un père français, est Français avec tous les droits

(1) Circulaire du Ministre de l'Intérieur (J. O., 27 décembre 1919).

(2) Le même cas se produira à la suite d'un arrêté d'opposition du Gouverneur Général (article 8) à la demande de la femme tendant au bénéfice de la naturalisation.

« de citoyen français. Mais prenons un enfant mineur « déjà né. Pourquoi voulez-vous qu'il puisse de plein « droit, sans avoir fait aucune démarche personnelle, « sans aucune enquête préalable sur sa moralité et sur « ses sentiments, devenir électeur ou fonctionnaire ? « Il y aurait là quelque chose de très dangereux ; il « ne faut pas admettre à la légère à l'exercice des « droits politiques, des individus qui sont peut être « systématiquement hostiles à la France, qui feront « tous leurs efforts pour nous desservir dans leur « milieu indigène et auprès des étrangers.

« J'estime que les enfants doivent rester en « dehors du changement de statut obtenu par leur « père, quitte à eux plus tard, lorsqu'ils seront deve- « nus capables de faire ce que leur père aura fait « lui-même, et à la condition de réunir les différents « éléments qui sont énumérés à l'art. 1er du projet, à « solliciter la qualité de citoyen français : citoyen « français, ils le deviendront pour leur compte, par « leur fait de chef de la famille dont ils sont les mem- « bres. En résumé, j'estime que le changement de « statut doit-être personnel à celui qui l'obtient. »

Nous ne croyons pas cependant que le législateur se soit rangé à cette opinion très défendable d'ailleurs; en indiquant à l'article premier que l'indigène âgé de plus de 21 ans lors de la naturalisation de son père, peut accéder à la qualité de citoyen français, il a entendu implicitement attribuer d'office aux mineurs la condition du père.

Le système auquel il aboutit paraît donc un recul sur celui de la dernière jurisprudence faisant produire à la naturalisation des effets collectifs tant à l'égard des enfants mineurs que de l'épouse : il se ramène à celui qu'avait consacré un arrêt de Cour de Cassation du 30 décembre 1907 et qu'a soutenu M. Audinet dans son étude sur la « nationalité française en Algérie » (Revue Algérienne 1890.)

En définitive, de l'examen et de la proposition Moutet et de la loi, il ressort que la naturalisation

dans le statut, sollicitée par de nombreux soutiens de la cause musulmane algérienne, a été écartée.

Sur le terrain strictement juridiqne, aucun argument sérieux ne paraît s'opposer à l'application de cette sorte de naturalisation. La question ainsi posée, a fait l'objet d'une enquête publiée par la « Revue Indigène », en 1911, reproduite dans le rapport Moutet et à laquelle de savants internationalistes ont pris part.

M. Rouard de Card, professeur à la Faculté de Toulouse, s'est prononcé en faveur d'une demi-naturalisation avec conservation du statut personnel sous la réserve que tous les indigènes musulmans passent par l'épreuve de la demi-naturalisation.

M. Arthur Giraud, professeur à la faculté de Poitiers, estime que la naturalisation des indigènes ne peut pas être un but, mais un moyen de leur assurer certains avantages. L'augmentation du nombre des indigènes naturalisés ne prouve pas le développement de l'influence française. La naturalisation dans le statut créerait des complications et des conflits dans la famille musulmane. Elle doit rester exceptionnelle et être destinée à l'indigène dont sa culture a vraiment fait un des nôtres. Mais M. Giraud n'est pas l'adversaire des garanties politiques qui peuvent lui être accordées.

M. Audinet, professeur de droit international privé à la faculté d'Aix, ne considère pas comme impossible la naturalisation dans le statut musulman. Les conflits inévitables seront résolus d'après les principes ordinaires du droit international privé et pourraient d'ailleurs être expressément prévus par la loi française. Il se prononce pour la naturalisation individuelle et non collective, les musulmans ayant le droit de réclamer le titre de citoyen français par simple déclaration, mais le Gouvernement pouvant opposer son vote à tout indigène indigne de jouir des droits du citoyen.

M. de Beeck, professeur de droit international

public à l'université de Bordeaux, estime que « la ri-
« gidité des systèmes juridiques doit céder le pas aux
« nécessités sociales. Bien mieux, les systèmes juridi-
« ques sont toujours revisibles en vue de leur adapta-
« tion aux exigences de l'heure contemporaine. Et,
« dès lors, pourquoi ne pas établir, en vue d'une évi-
« dente et urgente nécessité politique une naturalisa-
« tion algérienne et tunisienne permettant aux indi-
« gènes musulmans de conserver leur statut person-
« nel ?... La collation des droits politiques ne
« donnerait pas nécessairement les mêmes prérogati
« ves qu'aux citoyens français de la métropole, quoi-
« qu'il paraisse difficile de ne pas faire concourir ces
« Français musulmans aux élections de la Chambre
« et du Sénat. En tout cas, la même loi civile ne régit
« pas nécessairement tous les nationaux, puisqu'à
« l'heure actuelle ces indigènes sujets français sont
« soumis au statut musulman ; pourquoi régirait-
« elle tous les citoyens ? il n'existe à celà aucune né-
« cessité logique. L'idée d'une admission à la qualité
« de citoyen français pour les indigènes des l'Algérie
« sans renonciation au statut musulman..., ne se
« heurterait à aucune objection insurmontable au
« point de vue des principes ».

Le même auteur admet « la possibilité, à côté d'une naturalisation ou d'une admission minus plena » maintenant le statut personnel musulman et une certaine infériorité politique, une admission ou une naturalisation « plena » impliquant renonciation au statut musulman et entraînant l'assimilation intégrale au point de vue politique.

L'examen de ces différentes opinions suggère toutefois la remarque suivante : en indiquant comme moyens de solution des conflits inévitables que créerait le maintien du statut personnel dans la naturalisation, les règles de droit internationnal privé, on peut craindre que leurs auteurs n'aient pas pris suffisamment garde à cette particularité qui fait de l'Indi-

gène musulman un sujet français, à l'égard duquel ces règles ne se conçoivent qu'assez difficilement.

Sur le terrain politique et social, des objections de gravité exceptionnelle s'opposent à la réalisation d'une pareille mesure actuellement : nous écartons ces propositions moins, à notre avis, pour les considérations juridiques ainsi exposéees par M. Lutaud dans son discours au Conseil Supérieur le 20 juin 1912 : « ... Notre raison conçoit difficilement un « citoyen devant influer par son vote sur la révision, « sur l'interprétation ou sur l'application du code « civil français, alors qu'il a refusé de s'y conformer « personnellement.

« Le code civil est le fruit de notre civilisation... « civilisation séculaire, auquel la Révolution française « a ajouté la saveur de ses principes d'égalité et d'hu- « manité. Or, c'est précisément à l'application de ce « code que les musulmans entendent se soustraire. « Ils veulent disent ils, se marier, répudier, diviser « leur héritage selon la loi de Mahomet. Que penser « d'un tel amalgame ? Ces citoyens d'un nouveau « genre deviendront-ils des demi Français ou ne se- « raient-ils pas plutôt des citoyens privilégiés et fa vo- « risés, puisqu'ils pourraient prendre dans nos codes « ce qui leur profite et écarter ce qui les gêne ? La « clarté et la logique française s'accomodèrent mal « d'un tel doute », qu'en raison du danger que pourrait faire courir à la politique nationale la concession immédiate de tous les droits politiques à une masse énorme d'Indigènes musulmans de beaucoup supérieure en nombre à l'élément européen, et encore peu préparée à l'exercice d'une telle dignité.

Faut-il en conclure que la loi du 4 février marque sur ce point, un progrès considérable dans l'ère des réformes indigènes et hâtera l'assimilation de la population musulmane ?

Nous ne le pensons pas : malgré toutes les facilités accordées par le législateur en vue de l'acquisition

de la qualité de citoyen français, nous ne craignons pas à un afflux de demandes de naturalisation. (1)

Au fond, en effet, la loi du 4 février n'apporte guère, à notre avis, d'innovation sérieuse susceptible de tenter les indigènes musulmans algériens.

Les conditions qu'elle prescrit, touchant la monagamie, l'absence de condamnation, si elles ne sont pas imposées formellement par le sénatus-consulte, sont néanmoins depuis 1865 considérées comme obligatoires.

Ce qui revient à dire qu'en somme, la naturalisation était concédée dans tous les cas où l'enquête était favorable à l'interessé. La conversion de la faveur en un droit véritable, la substitution de l'autorité judiciaire à l'autorité administrative sont en réalité pour nous, un trompe l'œil. D'ailleurs, peut-on même affirmer que la nouvelle procédure ne laisse plus place à l'arbitraire administratif ? le droit de vote du Gouverneur Général « pour cause d'indignité » du pétitionnaire ne risque-t-il pas, malgré les conditions particulièrement solennelles dans lesquelles il doit s'exercer (arrêté préalable en Conseil de Gouvernement approuvé par le Ministre de l'Intérieur), de se confondre avec le pouvoir souverain et discrétionnaire ré-

---

(1) « Le nombre des Indigènes Algériens admis à jouir des droits de citoyen français en vertu du sénatus-consulte du 14 juilet 1865 pendant l'année 1919 a été de 17 dont 11 hommes et 6 femmes. Dans ce chiffre de 11 hommes sont compris 2 militaires tirailleurs. Des 11 hommes, 6 étaient mariés et 5 célibataires. Des 6 femmes, 5 étaient mariés et une était célibataire.

Le nombre des demandes de naturalisation formées par des Indigènes algériens en vertu de la loi du 4 février 1919 a été de 35 Le nombre des admissions à la qualité de citoyen français a été de 13 ; les autres demandes étaient en cours d'instruction au 31 décembre 1919. » Extrait de l'expose de la situation générale de l'Algérie en 1919, présenté par M. ABEL, Gouverneur Général aux Assemblées financières algériennes, à la session de 1920.

servé, sous le régime du sénatus-consulte, au Chef de l'Etat ?

Ainsi que le faisait remarquer M. Doizy à la séance de la Chambre du 7 novembre 1918, « malgré tout, M. le Gouverneur Général conserve un droit de *veto* qui peut dans certains cas être dangereux ; car les gouverneurs généraux passent. Un gouverneur général, s'armant de ce droit de *veto,* ne pourrait il pas revenir, dans une certaine mesure, aux pratiques antérieures et faire échec à la plupart des demandes » ? N'est-on pas tenté d'alléguer que la solennité entourant ce droit de *veto* sera précisément l'occasion d'abus regrettables de la part du Chef de la Colonie ?

Le sens du mot « indignité » nous paraît beaucoup trop vague pour ne pas servir de prétexte à des rejets de demandes ayant été déjà soumises à un examen minutieux par le tribunal. M. Moutet estime que le mot « indignité a le sens de l'article du Code civil », et que le Gouverneur Général ne pourra écarter par là que « des gens exerçant des professions inavouables, des gens sans aveu ou dangereux pour la souveraineté française. » Nous voyons dans cette intervention souveraine de l'administration, au contraire, le moyen de faire échec à de nombreuses demandes (1) ; l'absence de recours contre la décision du Gouverneur aggrave encore cette situation et fait songer au pouvoir discrétionnaire du Président de la République s'exerçant en matière de naturalisation ordinaire ou en vertu du sénatus consulte. Au sur

(1) On peut croire qu'une jurisprudence s'établira, qui définira et limitera la portée d'application de l'indignité. Pour notre part, nous sommes convaincu que le défaut de précision de l'article 8 sur ce point permettra de rejeter les demandes de naturalisation pour des raisons purement politiques basées sur les circonstances du moment.

plus nous constatons que la procédure instituée par la loi du 4 février 1919 est encore trop compliquée : elle aurait pu, semble t-il, être allégée de façon à éviter des lenteurs.

Mais c'est surtout parce que la loi du 4 février interdit le maintien du statut personnel qu'elle n'aura pas plus de chances de succès que le sénatus-consulte : les griefs énoncés plus haut à l'encontre de celui-ci, retrouvent ici toute leur valeur ; le très petit nombre de naturalisations décrétées de 1865 à nos jours ne s'explique nullement par le caprice de l'administration, mais par l'obstacle fondamental constitué par l'abandon du statut personnel. M. Steeg, rapporteur, pouvait dire très justement au Sénat : « Il ne faut pas attendre avant assez longtemps que les indigènes s'empressent à revendiquer la qualité de citoyen français. Ne nous dissimulons pas que la renonciation au statut religieux et civil inspire à l'indigène, même sceptique, une très grande répugnance ». Et M. Demontès (1) était en droit de se demander « s'il ne serait pas d'une bonne politique de faire plier le régime de nos lois et de créer à l'usage de nos sujets une demi-naturalisation qui respecterait et consacrerait quelques-uns de leurs statuts. L'heure sonnerait plus tard pour une transformation plus complète. Pourquoi les contraindre à une répudiation douloureuse de toutes leurs traditions et de toutes leurs croyances ? Pourquoi une révolution au lieu d'une évolution ? »

Aussi sommes-nous convaincu, d'ores et déjà, de l'échec de la loi en la matière. Les indigènes se soucient peu d'ailleurs, il faut bien le reconnaître, de toute réforme qui ne leur donnera pas la qualité de citoyen sans soumission à notre code civil.

Le législateur aurait pu laisser jouer seul le sénatus-consulte de 1865, que la masse musulmane n'aurait

---

(1) Essai de démographie du peuple algérien (p. 550)

sur ce point élevé aucune protestation : si, sur ce terrain, des réformes pratiques doivent s'accomplir, elles se traduiront nécessairement par une accession à la citoyenneté, à la portée seulement d'une catégorie restreinte d'indigènes complètement gagnés à notre cause, avec maintien du statut personnel. Les conflits de lois qui pourront naître de cette réforme ne se sont-ils pas déjà présentés dans des cas d'espèce dont les tribunaux ont été saisis ? La loi du 4 février, en laissant la femme musulmane libre de s'associer à la requête en naturalisation de son mari, n'est-elle pas appelée à créer également des difficultés nombreuses, au cas de refus, par elle, de changement de statut ?

Nous ne prétendons pas que la mesure s'impose dès à présent : mais nous sommes persuadé qu'elle ne pourra être examinée que sous cet angle, si dans un avenir plus ou moins lointain, la première partie de loi du 4 février doit être remise en discussion au Parlement.

DEUXIÈME PARTIE

Du Statut politique des Indigènes musulmans algériens non citoyens français

La partie de la loi, relative au statut politique proprement dit des Indigènes musulmans non citoyens est, à notre avis, celle qui répond le mieux aux aspirations et aux besoins de nos sujets. La série des événements qui se sont succédés ces dernières années donnait à ces réformes un caractère d'urgence qui ne pouvait sans danger pour la colonie, échapper au Gouvernement. Nous nous sommes efforcé de mettre en relief l'impérieuse nécessité qui le contraignait de donner satisfaction sans délai aux légitimes revendications de la population musulmane, tendant à une participation plus complète à la vie publique de la colonie.

C'est le mérite du législateur d'avoir compris que ce qui importait surtout aux Indigènes, et dont on ne pouvait plus retarder la réalisation, était ce qu'on a appelé, très improprement d'ailleurs, une demi-naturalisation d'office s'analysant dans une extension de la capacité politique et de la représentation électorale, dans laquelle ils voient l'amorce de réformes encore plus importantes (1). Nous nous proposons de faire

(1) Nous croyons utile de signaler que les réformes dont il est fait mention au titre II de la loi du 4 février 1919 sont de nature essentiellement différente de celles ayant fait l'objet du

ressortir simplement, en nous montrant aussi concis que possible, les particularités que présente le nouveau texte au regard de la législation antérieure : nous examinerons, dans ce but, comment le législateur a été amené à résoudre le problème, soit par l'augmentation du nombre des électeurs et des élus aux assemblées locales où les sujets siègent aux côtés des citoyens français, soit par l'institution ou la résurrection d'assemblées purement indigènes (« djemâas » de douars). Après avoir indiqué le régime pénal actuel et exposé dans quelles conditions les fonctions publiques sont désormais accessibles à la population musulmane et jeté un coup d'œil d'ensemble sur cette partie de la loi, nous essaierons de dégager, des dernières élections aux différentes assemblées algériennes, les enseignements susceptibles de mettre en relief le bien ou mal fondé des critiques nombreuses et sévères dirigées contre les réformes électorales.

titre I. Tandis que celles ci, en effet, se réfèrent aux modes d'accession à la qualité de citoyen français, et tendent à l'abandon du statut personnel des Indigènes Algériens, les autres visent une amélioration de la capacité politique des Indigènes musulmans algériens basée sur le droit électoral. C'est, selon nous, par une regrettable anomalie, que ces matières bien distinctes ont été fondues dans un seul et même texte.

CHAPITRE V

De l'électorat et de la représentation des Indigènes Musulmans dans les assemblées où siègent également des citoyens français

A) *Le corps électoral : les Conseils municipaux et les Commissions municipales*

Deux réformes capitales au point de vue de l'électorat indigène ont été opérées : tandis que, sous le régime antérieur, l'inscription sur les listes électorales exigeait l'intervention de l'intéressé lui-même, elle a lieu aujourd'hui d'office. Un arrêté du Gouverneur général du 5 mars 1919 fixe les conditions de formation de ces listes dans les douars et les communes de l'Algérie ; il s'inspire d'ailleurs des dispositions du décret de 1852 et de la loi de 1874 sur l'établissement des listes au regard des électeurs citoyens français.

D'un autre côté, le corps électoral se trouve accru dans de très notables proportions ; il comprend désormais, outre les catégories restreintes du décret du 7 avril 1884, les commerçants patentés, les membres des chambres d'agriculture ou de commerce, les diplômés, ceux qui auront obtenu des récompenses dans les concours ou expositions agricoles. La loi du 4 février fait ainsi supprimer cette bizarrerie qui consistait à attribuer le droit de vote à un balayeur communal, pour le refuser à un médecin ou un avocat. (1)

(1) Le décret du 13 janvier 1914, qui ne put être mis en application, avait déjà fait disparaître cette anomalie.

Le nombre des élus au Conseil municipal des communes de plein exercice est sensiblement augmenté ; il passe du quart au tiers de l'effectif de l'assemblée, sans toutefois pouvoir excéder le nombre de 12, double de l'ancien chiffre-limite.

L'innovation fondamentale de la législation actuelle réside dans le droit pour les conseillers municipaux indigènes de participer à l'élection des maires et adjoints. L'article 12, alinéa 2 de la loi du 4 février a ajouté ce membre de phrase « même s'ils ne sont pas citoyens français ». Nous n'en comprenons pas l'utilité ; il est incontestable qu'il ne pouvait s'agir que des conseillers indigènes musulmans, les élus au titre indigène, citoyens français étant appelés d'office à voter pour l'élection de la municipalité. Il y a là une redoutance fâcheuse : le mot « indigènes » s'applique seulement aux conseillers non-citoyens français.

Cette disposition législative a été très sévèrement critiquée : les représentants algériens au Parlement ont exprimé la crainte de voir les élus Indigènes imposer à la majorité française, grâce à leur alliance avec le parti de la minorité, un magistrat indésirable. M. Thomson à la séance de la Chambre du 7 novembre 1918, s'est fait le défenseur de cette opinion, à laquelle se ralliaient presque toutes les assemblées et autorités de la colonie : « .. Le maire a, de par notre « législation administrative, un double caractère : il « est le chef de la municipalité, mais il est aussi « agent direct et représentant du pouvoir central. Il « possède, à ce titre, une autorité et une action indé- « pendantes de celles du Conseil municipal. Ses attri- « butions sont multiples : il assure l'exécution des « lois ; il exerce sur les citoyens français de la com- « mune une sorte de juridiction très complexe et très « variée. Son choix importe donc au premier chef « à la population française de la commune. Or, le « projet va donner un effet parfois décisif à l'inter- « vention de conseillers municipaux représentant des

« éléments indigènes non admis à l'exercice des droits « de citoyens français. Ce sont des indigènes qui, « plus attachés à leur statut personnel qu'à cette qua- « lité de citoyen français, n'auront pas désiré faire « usage des facilités si grandes que nos projets leur « accordent pour accéder à la totalité de nos droits « politiques ; ce sont des indigènes, dis-je, qui, dans « beaucoup de communes, éliront le tiers du Conseil « municipal. Ce sont eux par suite, qui imposeraient « à la majorité française, dont ils n'ont pas désiré « partager les droits, un magistrat municipal ne « représentant pas ses idées ainsi que ses sympathies; « c'est là une conséquence et une conséquence inéluc- « table du projet. Elle nous paraît devoir être la source « de conflits dont on ne saurait exagérer l'importan- « ce... La majorité française ne pourra accepter que « sa volonté soit dominée par celle d'indigènes qui « n'ont pas voulu les droits de citoyen. »

Les arguments juridiques sur lesquels s'étayait la thèse de l'honorable député sont loin d'être décisifs: d'abord on peut soutenir que dans la loi municipale, ce qui importe le plus et qui a fait surtout l'objet des préoccupations du législateur est le caractère toujours de plus en plus accentué de représentant local reconnu au maire. De plus, dans le régime du décret du 7 avril 1884, n'était-il pas permis aux électeurs indigènes d'agir sérieusement sur la désignation du maire par le moyen de l'élection de conseillers au titre indigène citoyens français ? n'est-il pas plus logique de leur éviter de recourir à ce procédé indirect en leur permettant de choisir sans détour des mandataires qui pourront voter pour l'élection des magistrats municipaux ?

Et puisqu'on a pu envisager dans cette réforme une source de conflits et de divisions dans les petites communes, pourquoi n'avoir pas songé, en sens contraire, à l'éventualité d'une action bienfaisante d'un petit groupe d'élus indigènes dans les centres déchirés

par des rivalités intestines ? ne peut-on pas admettre que l'accord, l'harmonie ou l'apaisement des querelles pourraient être facilités par l'influence conciliatrice d'une minorité ? L'Administration n'aurait-elle pas plutôt tendance à considérer cette réforme comme un moyen d'user de l'élément indigène, en général plus docile que le corps municipal français, pour intervenir dans le choix du maire ?

En outre, la rigueur excessive des principes juridiques mis en avant doit fléchir eu égard à la situation toute particulière des communes algériennes ; que l'on songe au chiffre de l'effectif européen englobant parfois autant d'Espagnols, d'Italiens et de Maltais que de Français d'origine, que l'on pense à la contribution de la population musulmane dans les ressources du budget municipal, et l'on comprendra difficilement que les Indigènes puissent rester indifférents à la désignation du magistrat dont le principal rôle consiste à gérer les affaires de la commune !

D'ailleurs doit-on parler ici d'innovation ? le droit qui vient de leur être concédé, n'en n'ont-ils pas déjà usé sans difficultés, de 1876 à 1884 ? Il est curieux de constater que tous les arguments exposés au Parlement contre le principe de cette réforme ont été déjà soulevés antérieurement. A cet égard, le rapport de M. Rinn conseiller de Gouvernement en Algérie, sur les conditions étranges dans lesquelles a été élaboré le décret de 1884 est assez instructif : « . . . On « a essayé de justifier la non participation des con- « seillers musulmans à la nomination de la munici- « palité, en disant que le maire et les adjoints sont « des fonctionnaires publics, agents directs et repré- « sentants officiels du Gouvernement. Cela a été dit « au Sénat, le 26 mars 1882, par M. le sénateur Jacques; « mais cela n'a pas été discuté. Cet argument est « opposable aussi bien aux conseillers français qu'aux « conseillers musulmans ; car c'est celui sur lequel on « s'est appuyé, pendant des années, alors que le

« pouvoir exécutif et la majorité du Parlement refu
« saient aux Conseils municipaux de la métropole le
« droit d'élire leurs maires.

« Aujourd'hui, au contraire, il est admis par le
« Parlement, et il est inscrit dans la loi munici-
« pale de 1884, qu'il n'y a pas incompat bilité entre
« un mandat municipal et électif et les attributions
« des maires ou adjoints, en tant que fonctionnaires
« et agents du pouvoir central. Il est aussi reconnu
« et affirmé que le maire étant le représentant légal
« de la commune et le mandataire du Conseil munici-
« pal doit tenir ses pouvoirs de ce Conseil ; or, dans
« une commune de plein exercice, le maire reste le
« représentant légal des indigènes aussi bien que des
« Européens et du moment que les conseillers muni-
« cipaux indigènes ont voix délibérative, ils doivent,
« comme leurs collègues français, être consultés sur
« le choix de leur mandataire et de leur représentant.

« Enfin, il est anormal de refuser aux conseillers
« indigènes élus des assemblées communales, un droit
« qui depuis 1875 est donné aux conseillers indigènes
« non élus dans les assemblées départementales.

« La participation des conseillers municipaux
« indigènes à l'élection de la municipalité s'impose
« donc en droit, et l'expérience a démontré qu'elle
« était sans inconvénients ; j'ajouterai que cette par-
« ticipation est désirable même au point de vue des
« intérêts exclusivement français. La note adminis-
« trative versée au dossier rappelle, avec raison, que
« le contact des conseillers indigènes, avec les con-
« seillers français, loin d'être une cause d'irritation
« de part et d'autre, contribue au contraire à amé
« liorer les rapports entre les deux éléments de la
« population. Ceci est très vrai, mais il y a plus. Les
« indigènes étant par tempérament très conservateurs
« et aussi très déférents vis-à-vis de tous ceux qui
« détiennent une partie quelconque de l'autorité,
« seront presque toujours du côté du maire et appor-

« teront ainsi un élément de force et de stabilité dans « ces assemblées où en raison du nombre trop grand « de conseillers français, eu égard au nombre d'élec- « teurs, le maire rencontre souvent des oppositions « qu'il n'aurait pas avec une assemblée moins nom- « breuse et élue par un collège électoral plus impor- « tant. Les indigènes, en renforçant la majorité du « Conseil faciliteront presque toujours la tâche du « maire. »

La fin de l'extrait de ce rapport est intéressante, car l'auteur prenant le contre-pied des critiques émises à l'occasion du vote de cette disposition par le Parlement, préconise la participation des conseillers indigènes, dont l'influence bienheureuse, sur l'ensemble de l'assemblée, ne saurait être écartée, sans danger sérieux.

Pour nous, la question ne mérite vraiment pas la tempête de protestations qu'elle a soulevée ; le point capital est le maintien de la souveraineté française, et ce sera toujours, malgré tout, un citoyen qui sera à la tête de la municipalité. Nous voyons dans la réforme la conséquence logique des idées, qui ont guidé le législateur, préoccupé, sous la pression des événements, à intéresser davantage les Indigènes aux affaires publiques.

Et même, nous constaterons, en outre, que mieux vaut parfois, à supposer que les appréhensions signalées se justifient, un maire élu grâce à l'appoint des voix indigènes, qu'un maire poussé au pouvoir par une majorité compacte de néo-Français.

Le législateur de 1919 ne pouvait pas aller plus loin dans la voie de la réforme municipale ; quelques-uns ont pu croire que rien ne s'opposait plus désormais à l'élection, comme maire d'un conseiller indigène. Sitôt après la constitution de l'assemblée municipale, lors des dernières élections à Alger, un groupe de 12 élus indigènes demandait officiellement qu'un poste d'adjoint fût réservé à l'un d'entre eux. Leur ar-

gumentation de texte reposait, sur les expressions figurant à l'alinéa premier de l'article 12 de la loi du 4 février « membres élus siégeant au même titre avec les mêmes droits que les membres français sous réserve des dispositions de l'article II de la loi organique du 2 août 1875 ». Ils en concluaient que seul le vote aux élections sénatoriales leur était interdit.

Sur ce terrain, les principes juridiques interdisent de leur donner satisfaction ; si le maire est avant tout représentant de la cité, il est aussi agent du pouvoir central et à ce titre, chargé de prendre des arrêtés, d'assurer l'exécution des lois, investi de la qualité d'officier de police judiciaire, d'officier d'état-civil, etc... fonctions qui comportent nécessairement chez celui qui les exerce, la qualité de citoyen français. Les expressions qui ont pu induire en erreur les conseillers musulmans algérois ne sont pas employées pour la première fois, en réalité ; le décret du 7 avril 1884 spécifiait déjà à son article 4 que les « conseillers élus par les Indigènes musulmans siègent au conseil municipal au même titre que les conseillers élus par les citoyens français. »

L'addition, malheureuse d'ailleurs, des mots « avec les mêmes droits » à l'article 12 de la loi du 4 février ne saurait attribuer des droits plus étendus qu'auparavant aux conseillers indigènes.

Enfin, de même que sous l'ancien régime, des caïds nommés surveillent, sous l'autorité immédiate du maire, la population musulmane. A ce sujet, nous signalerons une contradiction qui a échappé aux auteurs du décret du 6 février 1919, dont, disons le de suite, la rédaction peche en maints endroits, ainsi que nous le remarquerons plus d'une fois : l'article 2 disposait que « les caïds pouvaient être pris en dehors du conseil municipal et de la commune et que, dans ces deux cas, ils ne siégeaient pas au Conseil municipal ». Cette reproduction textuelle du 2me alinéa de l'article 5 du décret de 1884 allait à l'encontre de l'article 13 (2me

alinéa) de la loi du 4 février interdisant le cumul des fonctions de caïd avec le mandat de conseiller municipal. Le décret du 14 novembre 1919 dut faire disparaître cette anomalie, en supprimant les mots « pris en dehors du Conseil municipal » ainsi que la dernière phrase de l'article 2 susvisée.

En ce qui concerne les commissions municipales des communes mixtes, autrefois composées exclusivement de membres indigènes nommés, à la merci de l'administration, l'innovation consiste dans la présence, dans cette assemblée, d'un élément électif constitué par le président des djemaas, institutions dont nous parlerons dans un chapitre suivant.

B) *Les Conseils Généraux*

L'électorat aux Conseils Généraux subit de profondes modifications. Sous l'empire du décret du 24 septembre 1908 ayant substitué le mode de l'élection au mode de nomination, les conseillers généraux indigènes musulmans étaient désignés par un corps électoral assez restreint composé de conseillers municipaux indigènes, des membres indigènes des commissions municipales des communes mixtes et indigènes, et des chefs des kharoubas de l'arrondissement de Tizi-Ouzou. Aussi reprochait-on vivement à ces conseillers désignés par des éléments, élus et nommés à la fois, de manquer d'indépendance et de se trouver dans la main de l'administration.

Aujourd'hui, ce grief ne peut plus être opposé : le corps électoral est considérablement étendu, il comprend tous les électeurs inscrits sur les listes des communes de plein exercices de la circonscription, tous les membres indigènes des commissions municipales et des djemaas des communes mixtes, c'est dire que l'élément électif l'emporte considérablement sur l'élément fonctionnaire. Un arrêté gouvernemental du 10 janvier 1920 a du remplacer, par suite, la convocation du collège électoral au moyen de lettres individuelles, par la publication d'un arrêté 10 jours au

moins avant le jour de l'élection. Les opérations de vote ont lieu désormais de la même façon que pour les conseillers français : l'arrêté du 17 mars 1909, qui réglait sur ce point la matière est abrogé.

Le nombre des conseillers au titre indigène est porté au quart de l'effectif total des membres de l'assemblée, c'est-à-dire qu'il est passé de 6 à 10 dans les départements d'Alger et de Constantine et à 9 dans le département d'Oran : les circonscriptions ont dû en conséquence être remaniées par l'arrêté du Gouverneur général du 27 novembre 1919.

En ce qui concerne le renouvellement des séries, il a été fait lors des dernières élections application de la loi du 18 octobre 1919 fixant l'ordre et les dates des élections au Sénat, à la Chambre des Députés aux Conseils généraux et d'arrondissement et aux Conseils municipaux. Conformément aux termes de l'article 3, il a été décidé que les pouvoirs des membres de cette assemblée devaient prendre fin : pour la première série en 1922, et pour la deuxième série en 1925, avant l'ouverture de la deuxième session.

Nous formulerons à ce sujet nos plus expresses réserves : si la loi du 18 octobre 1919 ne souffre aucune difficulté d'application au regard du renouvellement des membres français, il n'en est plus de même en ce qui touche les indigènes ; le mode de calcul adopté par le législateur a dû être le suivant ; la série des conseillers généraux élus en 1910 et dont les pouvoirs auraient du expirer en 1916 a bénéficié d'une prolongation de mandat de 3 années, puisqu'elle a été réélue seulement en 1919, son mandat actuel doit donc être raccourci de 3 ans et prendre fin par suite en 1922 ; la série élue au contraire en 1913, dont les pouvoirs auraient du expirer en août 1919 n'a bénéficié que d'un allongement de quelques mois, puisqu'elle a été réélue seulement en décembre 1919, il est logique de décider que son mandat actuel expira en 1925 avant l'ouverture de la deuxième session ordi-

naire. En résumé, il faut s'en tenir à l'ordre des séries existantes avant le renouvellement intégral.

Mais ce raisonnement peut-il être tenu à l'égard des conseillers musulmans, dont les circonscriptions, remaniées, complètement bouleversées, portées de 6 à 10 ou 9, ne s'appliquent plus aux séries anciennes ? Il est incontestable que le législateur, en voulant rétablir une égalité relative dans la durée des mandats, suppose par la même qu'aucune modification n'est venue troubler le jeu des séries par la refonte des circonscriptions. Les réformes provoquées par la loi du 4 février 1919, rendaient donc impossible et souverainement arbitraires, au regard des conseillers musulmans, l'application de la loi du 18 octobre 1919.

Nous signalons encore un vice de forme de l'article 12 du décret du 6 février ; le corps électoral au titre indigène, y est-il dit, comprend : « pour l'élection des conseillers municipaux indigènes, des conseillers généraux indigènes et des délégués au titre indigène ».

Il va sans dire qu'il s'agit là exclusivement des électeurs indigènes, il y a lieu de substituer l'expression « corps électoral indigène » à « titre indigène ». Il faut au contraire remplacer les mots « l'élection des conseillers municipaux et généraux indigènes » par « des conseillers à titre indigène » puisque, désormais, et en vertu de l'art. 14 du dit décret, les citoyens français peuvent être désignés comme mandataires des indigènes musulmans à toutes les assemblées.

C) *Les Délégations Financières*

L'extension du corps électoral indigène du territoire civil aux Délégations Financières fut réalisée dans les mêmes proportions que pour les élections au Conseil général. Le nombre des délégués des indigènes a du être accru et élevé à 5 pour chacun des départements d'Alger et de Constantine, à raison de la

suppression des territoires de commandement par les arrêtés du Gouverneur général du 15 novembre 1912 (décret du 23 avril 1919). Le territoire de commandement étant maintenu dans la division d'Oran, le nombre des délégués élus de ce département n'a subi aucune modification. Celui des délégués kabyles des départements d'Alger et de Constantine, n'a pas non plus, varié.

Les circonscriptions électorales ont été refondues sur ces bases par l'arrêté gouvernemental du 8 décembre 1919 Aux termes de l'arrêté du 4 octobre 1898 (article 10), les électeurs indigènes en nombre très limité, étaient convoqués individuellement par écrit 15 jours au moins avant le jour de l'élection. Le collège électoral se trouvant actuellement accru dans des proportions considérables, il était radicalement impossible de suivre les mêmes errements ; un arrêté, du 8 décembre 1919 également, a substitué la convocation par voie de publication d'arrêté à l'envoi de lettres individuelles.

En ce qui concerne les opérations de vote, les règles employées pour les élections aux Conseils généraux sont désormais mises en pratique.

Contrairement à la règlementation antérieure, les citoyens français peuvent être élus délégués financiers au titre indigène.

A la suite du renouvellement général des Délégations, il a été procédé par arrêté du Gouverneur général du 18 mai 1920, à la répartition par séries des membres de l'assemblée ; par analogie avec les prescriptions de la loi du 18 octobre 1919, fixant respectivement aux années 1922 et 1925 les dates d'expiration des première et deuxième séries des Conseils généraux il a été décidé que les délégués de la série paire seraient soumis à renouvellement en 1923 et ceux de la série impaire en 1926, les dernières éleetions ayant eu lieu en 1913.

Les raisons indiquées plus haut en ce qui con-

cerne l'application de la loi du 18 octobre 1919 aux Conseillers généraux musulmans, retrouvent ici une valeur plus grande encore ; l'arrêté, en effet, ne fait aucune distiction entre les membres français et indigènes : or, même si le nombre des circonscriptions n'avait pas été modifié, il eût été arbitraire et illogique de s'appuyer sur cette loi ; les délégués arabes et kabyles, en effet, soumis au renouvellement de 1913 appartenaient aux circonscriptions suivantes :

Délégation Arabe

DÉPARTEMENT D'ALGER

2me (Maison-Carrée). — 3me (Orléansville)

DÉPARTEMENT D'ORAN

3me (Sidi-Bel-Abbès)

DÉPARTEMENT DE CONSTANTINE

3me (Sétif)

Délégation kabyle

DÉPARTEMENT D'ALGER

1re (Azeffoun). — 3me (Palestro)

4me (Tizi Ouzou)

Comment admettre, donc, que seuls les délégués de la 2me circonscription arabe du département d'Alger et de la 4me circonscription kabyle du département de Constantine élus cependant en 1913 eûssent pu être soumis à renouvellement en 1923, parce qu'appartenant à la série paire ? Cette conséquence condamne déjà l'extension, par voie d'analogie, de la législation métropolitaine aux Délégations indigènes. Nous en concluons qu'il était indispensable, tout comme pour les Conseillers généraux musulmans, de procéder à un tirage au sort, ainsi qu'il a été fait en 1898, à la première session des Délégations (arrêté du 12 décembre 1898).

D) *Incompatibilités et inégilibilités*

Dans le but de faire cesser le pouvoir et l'ingérence de l'Administration dans les assemblées élues, la loi du 4 février édicte une incompatibilité absolue entre les mandats de conseiller municipal général et délégué financier, et les fonctions de caïd, agha, bach agha, secrétaire de commune mixte, de sous-préfecture, garde champêtre, garde forestier, agent de police, cavalier de commune mixte.

Nous constatons là une différence notable, avec la législation métropolitaine qui édite une incompatibilité simplement relative des fonctions publiques. L'attrait de certains emplois en Algérie sur la masse indigène nécessitait la mesure de précaution prises par le législateur.

Des dispositions transitoires autorisent toutefois, en vue de ne pas léser des situations acquises, le cumul des mandats électifs et des emplois susvisés ; mais il va sans dire que cette faculté n'a pu permettre aux fonctionnaires de solliciter que le renouvellement des mandats dont ils étaient déjà investis.

En ce qui concerne les inéligibilités, des difficultés d'ordre juridique peuvent être soulevées ; la loi est complètement muette sur ce point ; seuls les articles 13 et 15 du décret du 6 février prévoient les conditions d'éligibilité, On peut très sérieusement se demander si les dispositions du décret en la matière ont quelque valeur ; l'article 13 en effet de la loi du 4 février stipule que « des décrets spéciaux statueront sur la composition du corps électoral indigène et sur le mode d'élection des représentants des indigènes dans chaque assemblée ». Il n'est pas fait allusion aux conditions d'éligibilité ; ne pourrait on pas soutenir, par suite, que le chef de l'Etat a excédé en l'occurrence la

limite de sa compétence (1) ? La proposition Moutet ne prêtait pas à pareille critique : son article 37 spécifiait clairement, en effet, qu'un règlement d'administration publique déterminerait :

« 1° Les inégibilités aux assemblées ci-dessus dé-
« signées ;

« 2° Les incompatibilités avec les mandats de
« conseiller municipal, conseiller général et délégué
« financier ».

La rédaction de l'article 15 du décret laisse d'ailleurs beaucoup à désirer ; le premier alinéa est superfétatoire : en déclarant inéligibles au conseil municipal et au conseil général « les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service, les individus privés du droit électoral ou pourvus d'un conseil judiciaire ou secourus par un bureau de bienfaisance et les domestiques attachés exclusivement à la personne », il ne dit rien de plus que l'article 10 imposant comme condition d'électorat à ces assemblées, dont les membres sont choisis parmi les électeurs eux-mêmes (art. 12), l'absence d'un des cas

(1) Il est hors de doute que le Chef de l'Etat est sorti des limites de ses attributions, en édictant dans l'article 13 du décret du 6 février 1919 que « tous les électeurs inscrits sur la liste de la circonscription sont éligibles ». Si on voit dans ces dispositions une cause d'inéligibilité pour tous ceux qui ne figurent pas sur les listes électorales de la circonscription, il faut en conclure qu'elles sont entachées d'illégalité. Comment, en effet, ne pas admettre pareille solution, alors qu'il s'agit en l'espèce d'un décret purement réglementaire, puisque le Chef de l'Etat est même tenu de se cantonner dans la sphère de la délégation qu'il a reçue en vertu d'un texte exprès ? L'interprétation donnée par le Conseil d'Etat sur les attributions du Président de la République en matière de réglements d'administration publique doit être adoptée *à fortiori*, pour ce qui touche les décrets simples (C. E. arrêts 6 décembre 1907, Compagnies des Chemins de Fer de l'Est, du Midi, P. L. M., etc.).

d'incapacité prévus par la loi française En outre, il ne visé que l'inéligibilité au Conseil municipal et au Conseil général et est muet en ce qui concerne les Délégations financières. Le 2e alinéa du même article, par contre déclarant « inéligibles dans le ressort où ils exercent leurs fonctions les fonctionnaires, magistrats et agents rétribués sur les budgets de l'Algérie, des départements et des communes », ne cite expressément aucune de ces assemblées. Il est d'ailleurs évident que ces prescriptions doivent se référer à toutes les trois à la fois ?

Nous trouvons-nous désormais en présence de cas d'inéligibilité moins nombreux que sous l'ancien régime ?

A la suite de l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 novembre 1888 (Mohamed ben Mouloud ben Khalefa - Tipaza) ayant annulé l'élection comme conseiller municipal d'un garde-champêtre de la commune, il avait

---

Il est étrange de soutenir en faveur de la légalité de l'article 13 que les dispositions qu'il consacre sont le complément indispensable de la loi du 4 février 1919, et ont été édictées à la suite des engagements formels pris à la Chambre et au Sénat par MM. Moutet et Steeg, rapporteurs. L'effet de ces engagements ne pouvait être de donner à l'article 13 la valeur d'un texte législatif, ou ayant même force que la loi elle même. Il n'appartient pas au pouvoir exécutif de combler, d'autre part, une lacune du législateur, si lacune il y a.

Malgré ces considérations, le Conseil d'Etat a consacré, par une décision récente (11 mars 1921, arrêt Hadj Hamar Hamou), la légalité de l'article en question :

« Considérant dit-il, que les pouvoirs conférés au Chef de l'Etat par la loi du 4 février 1919, visaient le mode d'élection des représentants des indigènes *et impliquaient en conséquence par lui le droit d'établir des inéligibilités distinctes de la loi du 10 août 1871...* » Nous ne saurions approuver la décision de cette haute juridiction administrative motivée (nous en sommes convaincu) bien moins par des arguments d'ordre juridique que par des considérations d'opportunité politique.

été admis qu'en raison du caractère spécial du décret du 7 avril 1884, considéré comme un appendice de la loi municipale, les cas d'inéligibilité prévus par celle-ci s'appliquaient d'office au regard des Indigènes musulmans. La jurisprudence la plus récente toutefois s'en tenant strictement au décret de 1884 avantageait considérablement les Indigènes musulmans en ne leur faisant pas application des prescriptions de la loi de 1884 visant les inéligibilités à l'assemblée municipale (C.E. 3 juin 1897 - 7 décembre 1904). Les dispositions de l'article 15 du décret du 6 février ont assimilé sur ce point les indigènes musulmans aux citoyens français.

En ce qui concerne les Conseillers généraux, le décret du 24 septembre 1908 n'édictait aucun cas d'inéligibilité : l'inscription sur les listes électorales d'indigènes âgés de 25 ans était simplement exigée (C.E. 4 février 1910) ; le décret du 6 février s'est donc montré plus rigoureux en l'occurrence que la réglementation antérieure.

L'arrêté du 4 octobre 1898 sur la confection et la révision des listes électorales aux Délégations Financières dispose à son article 10 que « sont seuls éligibles les électeurs de la délégation indigène. » La jurisprudence avait toutefois admis que les cas d'inéligibilité et d'incapacité prévus pour les membres français s'appliquaient également aux musulmans (C.E. 13 juillet 1900). Le décret du 6 février a comblé la lacune déplorable de l'arrêté du 4 octobre 1898, imposant ainsi une réglementation uniforme.

L'obligation imposée par l'article 13 d'être inscrit sur les listes de la circonscription pour pouvoir être élu lésait considérablement la représentation indigène.

Cette condition, n'étant prescrite ni par le décret de 1908 sur l'élection des conseils généraux, ni par l'arrêté de 1898 à l'égard des Délégations musulmanes, il se trouvait, qu'en fait, la plupart des élus de ces assemblées n'auraient plus eu la faculté de se repré-

senter dans une circonscription de leur choix. Par suite, en outre, de la refonte de toutes les circonscriptions, ils auraient été contraints de solliciter, d'électeurs nouveaux pour la plupart, le renouvellement de leurs mandats. On comprend donc le danger qu'offrait pour eux en particulier, la plupart, mandataires depuis de longues années des intérêts d'une région bien déterminée, la disposition de l'article 13, ne comportant aucune mesure transitoire et que le législateur justifiait par l'accroissement considérable du corps électoral. La proposition Moutet ne portait, pas atteinte sur ce point aux situations acquises

Un décret du 27 janvier 1920 a porté remède à cette situation en disposant « qu'à titre transitoire et « seulement pour le premier renouvellement général « des membres des conseils généraux et des déléga- « tions financières algériennes, qui aura lieu après la « publication du présent décret, les conseillers géné- « raux et délégués financiers indigènes qui se trou- « veraient représenter actuellement une circons- « cription autre que celle dans laquelle ils sont ins- « crits comme électeurs, seront éligibles et pourront se « présenter à leur choix dans l'une ou dans l'autre de « ces deux circonscriptions

« Dans le cas, ajoute le texte, où une circons- « cription, aurait été scindée en plusieurs autres à « l'occasion du même renouvellement général, les « conseillers généraux et délégués financiers indigènes « sortants de cette circonscription seront également « éligibles à leur choix dans l'une quelconque des « nouvelles circonscriptions ainsi formées.

« Toutefois, les conseillers généraux et délégués « financiers indigènes admis à opter entre deux ou plu- « sieurs circonscriptions, en vertu des dispositions des « deux alinéas ci-dessus, ne seront admis, ni à solli- citer un même mandat dans deux circonscriptions à « la fois, ni à représenter simultanément deux cir- « conscriptions dans deux assemblées différentes, ni

« à solliciter dans une circonscription où ils ne sont « pas électeurs un autre mandat que celui dont ils « sont déjà investis. »

Il est à remarquer que cette décision a été prise la veille des élections au Conseil général qui eurent lieu le 1er février 1920 ; il était à craindre qu'elle pût être interprêtée comme un moyen de maintenir au pouvoir certains Indigènes attachés à l'administration.

Soulignons, en passant, la rédaction vicieuse de ce décret : le 3e alinéa interdit aux intéressés de « solliciter un même mandat dans deux circonscriptions à la fois ou, dans une circonscription où ils ne sont pas électeurs, un autre mandat que celui dont ils sont déjà investis ». Ce n'est pas le fait de solliciter un mandat dans ces conditions qui ne peut être admis, mais bien de revendiquer le bénéfice de pareille élection. Nous remarquons qu'il n'est rien dit au sujet des formes de l'option du candidat qui aurait pu être élu dans plusieurs circonscriptions à la fois.

Les dernières élections au Conseil général et aux Délégations financières indigènes ont donné lieu à des incidents curieux provoqués par l'application de l'article 13 : des candidats ne figurant pas sur les listes électorales de la circonscription, et ne pouvant invoquer le bénéfice de décret du 27 janvier ont obtenu la majorité des voix : les uns ont été proclamés élus, par les bureaux de recensement général des votes, les autres au contraire, ne l'ont pas été. La question fut agitée de savoir si réellement ces bureaux pouvaient s'abstenir de proclamer les résultats de l'élection ; la jurisprudence la plus récente semble admettre cette abstention, car elle reconnait à la juridiction administrative le droit de procéder aux opérations qui incombent normalement aux bureaux. (Pour les élections au Conseil général 5 septembre 1889 Rohan - 27 février 1893, Ceyzériat - 8 février 1896, Masseube - 26 novembre 1898 - Barbezieux - 23 juin 1902, Roy-

bon. Pour les élections municipales 27 juillet 1901, St-Lizier). Mais ce qu'il importe de faire ressortir, à notre avis, c'est que dans les différentes espèces citées, la substitution du tribunal administratif aux bureaux de recensement général ne s'expliquait qu'à la suite de l'impossibilité matérielle dans laquelle ceux-ci se trouvaient de proclamer les résultats (bureau n'ayant pu être constitué, procès-verbaux non transmis à la Préfecture ou ne contenant pas tous les renseignements nécessaires, etc.) Cette substitution doit donc avoir un caractère rigoureusement exceptionnel, sous peine de reconnaître au bureau le droit d'apprécier l'éligibilité des candidats. Nous estimons en conséquence que si des obstacles d'ordre matériel n'ont pas rendu impossible la proclamation des résultats, les bureaux ont outrepassé leur rôle consistant uniquement à opérer le calcul numérique du total des voix et à désigner le candidat élu. (1)

Soutenir l'opinion contraire aboutirait à priver une circonscription de son représentant jusqu'à décision du tribunal administratif, conséquence dangereuse qui condamne d'office un pareil système. Il en résulte que, le candidat ayant la majorité doit être proclamé élu et rester en fonctions quoique ne satisfaisant pas aux prescriptions formelles du décret ; à celà rien d'étonnant. Les principes en matière de contentieux électoral conduisent nécessairement à cette solution qui trouve son expression dans cette formule : « l'exercice provisoire demeure à ceux dont l'élection se trouve attaquée ».

Pour en terminer sur le chapitre de l'éligibilité, nous rappelons qu'en exécution de l'article 14, la faculté pour les Indigènes de se faire représenter au Conseil municipal par des citoyens français est éten-

(1) Nous croyons utile d'ajouter que dans les différentes espèces citées sur lesquelles s'est prononcé le Conseil d'Etat, le Préfet avait lui-même demandé à cette juridiction de proclamer d'office élu le candidat ayant obtenu la majorité des suffrages.

due aux Conseils généraux et aux Délégations financières (2). A la différence de l'article 3 du décret du 7 avril 1884, précisant que seuls les citoyens français âgés de 25 ans accomplis peuvent être éligibles au titre musulman, le décret du 6 février n'apporte aucune précision sur ce point ; on s'en réfère aux conditions d'âge exigées des candidats au titre français. mais il eût été préférable de l'indiquer nettement.

---

(2) L'innovation réalisée à ce point de vue en ce qui concerne la représentation aux Délégations Financières soulève une question importante : en vertu de l'arrêté du 4 octobre 1898, la régularité de l'élection de la délégation musulmane est vérifiée en Conseil de Gouvernement ». Si on admet, ce qui est extrêmement contestable, la légalité de la création de cette juridiction par voie de simple arrêté gouvernemental, on en est conduit à soumettre à l'examen du Conseil de Gouvernement la régularité de l'élection même des délégués financiers au titre indigène, citoyens français. Cette anomalie choquante suffit à écarter l'application de l'article 13 de l'arrêté précité A ce sujet, nous pouvons ajouter que l'intention de M. Laferrière, Gouverneur général, était, sans aucun doute, de réserver au Chef de la Colonie *exclusivement* la décision, en Conseil de gouvernement, des protestations contre l'élection des délégués indigènes. La jurisprudence reconnaissant au Conseil d'Etat le droit de statuer au second degré et definitivement en la matière, il en résulte que le contentieux de la délégation indigène est entouré de plus de garanties aujourd'hui que le contentieux de la délégation française ; cette seconde anomalie nous amène à préférer de beaucoup le recours direct au Conseil d'Etat, et renforce la thèse de ceux qui estiment illégale la disposition de l'article 13 *in fine*.

CHAPITRE VI

De la représentation des Indigènes Musulmans dans les assemblées où ne siègent pas les citoyens français : les djemaâs

En ce qui touche les djemaâs, la réforme a été acceuillie par tous nos parlementaires sans aucune discussion ; les partisans de la théorie de Waldeck-Rousseau, suivant laquelle il faut amener l'indigène à évoluer non pas dans notre civilisation, mais dans la sienne, (1) se sont rencontrés ici avec les assimilateurs les plus convaincus. Disons même que l'opinion publique de la colonie réclamait, surtout des réformes portant sur les institutions purement indigènes, où nos sujets auraient pu faire leur éducation politique avec d'autant plus d'empressement qu'il sagit là de la gestion des intérêts locaux qui les touchent le plus vivement et qu'ils sont le plus aptes à comprendre. « L'amour du douar, de la tente, du gourbi qui les a vus naître existe chez nos indigènes comme chez nos paysans l'amour du clocher.» Le législateur a ainsi par la reconstitution des djemaâs tempéré ses tendances assimilatrices en s'efforçant de faire revivre la vie indigène dans son cadre local.

---

(1) Nous avouons que cette théorie nous parait tout à fait paradoxale : évoluer, à nos yeux, ne peut avoir d'autre sens que se franciser. Nous pouvons dès lors nous demander, comment en se maintenant dans son état de civilisation propre, le Musulman peut arriver à se rapprocher de nous.

A) *Les djemaâs des douars de communes de plein exercice*

La mesure qui exerça l'influence la plus considérable sur la vie économique des indigènes fut le sénatus-consulte du 22 avril 1863 qui eut pour but de délimiter les territoires des tribus et de les répartir entre les différents douars de chaque tribu. « La délimitation de la tribu étant opérée, dit l'exposé des motifs, on devra procéder immédiatement à la répartition de son territoire entre les différents groupes qu'elle contient... ce sont ces groupes auxquels les indigènes appliquent la dénomination administrative de ferka, douar, faouch, et qui représentent avec juste raison à nos yeux une commune ». « Le douar, dit le rapport, fait au nom de la commission du Sénat, c'est la commune ; il a son administration spéciale, son champ de culture, son fonds commun, et même quelquefois ses coutumes particulières ». Le douar était donc destiné à devenir une commune autonome.

Un décret du 23 mai 1863 institua dans les douars communes des djemaâs pouvant disposer des biens communaux. L'arrêté du 20 mai 1868 fixa les attributions et la composition de ces assemblées. Le décret du 24 septembre 1870 portant extension du territoire civil maintint les djemaâs existantes et se proposa d'en faire établir là où il n'en existait pas. On pouvait croire que la loi municipale de 1884 sur l'organisation municipale ne porterait pas atteinte à ces assemblées ; la Cour de Cassation ne l'a pas entendu ainsi. Par arrêt du 24 avril 1903, elle a décidé que les djemâas n'avaient plus d'existence légale dans les douars des communes de plein exercice d'Algérie, « l'intention manifeste du législateur ayant été d'affirmer une fois de plus le principe de l'assimilation des communes de plein exercice algériennes aux communes françaises ». On en arriva ainsi à priver les douars ayant cependant des intérêts propres, occupés

par une population musulmane bien plus dense que celle des localités possédant un conseil municipal, de toute représentation au sein de l'assemblée chargée désormais de gérer leur patrimoine. « Il ne faudrait, à aucun prix, disait Burdeau, qu'une idée généreuse servît de prétexte à une sorte d'exploitation de l'indigène et qu'en outre, sous couleur de l'émanciper, on fît du douar un domaine de rapport pour la commune ». Ses appréhensions pourtant se réalisèrent ; les communes s'annexèrent petit à petit les douars environnants, voyant là le moyen le plus pratique de grossir leur budget grâce au produit de l'octroi de mer, des prestations, etc... Dans son rapport de 1892, M. Jonnart signala la situation : « dans les con- « seils municipaux, dit il, la majorité ne tient généra- « lement son mandat que d'une petite minorité de la « population qu'elle est censée représenter. Sauf de « rares exceptions, les Indigènes des communes de « plein exercice, ne sont ni administrés, ni surveillés. « Ils fournissent à bon nombre de budgets commu- « naux, le plus clair de leurs ressources et ne reçoivent « en retour que de maigres allocations dans la répar- « tition des crédits ».

Toutes ces critiques, tous ces abus étaient dus incontestablement aux annexions de douars dont certaines communes de plein exercice, uniquement préoccupées de leurs intérêts particuliers, avaient bénéficié.

M. Rinn pouvait alors faire remarquer, non sans quelque apparence de raison, que les indigènes des douars des communes de plein exercice étaient plus mal partagés que ceux des communes mixtes où les djemaâs ont toujours existé : « la nécessité des dje- « maâs est plus grande encore en commune de plein « exercice qu'en commune mixte, l'acte administra- « tif qui décide qu'à l'avenir un groupe d'indigènes « déterminé fera partie d'une commune de plein « exercice n'a pas pour effet une modification appré-

« ciable dans l'état social du groupe annexé. Les grou-
« pes musulmans que des raisons topographiques,
« budgétaires ou autres ont fait englober trop tôt dans
« les communes de plein exercice, au grand détriment
« de nos intérêts et des leurs, ne sont ni administrés,
« ni surveillés, ni en situation de défendre leurs inté-
« rêts matériels et moraux, si souvent en compétition
« ou en opposition avec ceux des Européens, qui les
« exploitent et parfois les spolient sous le couvert
« d'une légalité faite pour d'autres situations et d'au-
« tres besoins... Le décret du 7 avril 1884 est consi-
« déré dans la métropole comme un instrument de
« progrès et de libéralisme par ceux qui estiment que
« la présence des indigènes dans nos assemblées mu-
« nicipales est de nature à préparer leur éducation po-
« litique. Cette opinion est très contestable. A côté de
« cette organisation de parade, faite pour la satisfac-
tion du Français, il faut placer le rouage modeste et
effectif qui donnera satisfaction aux besoins réels des
« indigènes. Cet instrument, partout où il y a un
« groupe distinct et séparé d'indigènes non mêlés,
« même matériellement, à la vie commune, c'est la
« djemaâ. »

Ne pouvait-on pas cependant soutenir que la cour de cassation avait inexactement interprêté le décret du 7 avril 1884, l'existence des douars et des djemaâs ayant été expressément reconnue par l'arrêté gouvernemental du 3 juin 1905 qui règlemente la perception et la répartition des redevances provenant de l'amodiation des gisements de phosphates (art. 6) et par le décret du 25 mars 1898 (art. 1 et 17) relatifs à la recherche et à l'exploitation de ces gisements en Algérie.

Pour mettre fin à la situation irrégulière créée par la jurisprudence de la cour suprême, plusieurs solutions ont été envisagées ; on a proposé en particulier, de désannexer les douars englobés à tort dans les communes de plein exercice Un tableau dressé par la Direc-

tion des affaires indigènes au Gouvernement Général en 1902, à la demande de la commission des réformes administratives instituée par M Revoil indiquait les groupes indigènes qui formaient encore, malgré leur annexion à certains centres éloignés des villes, des unités territoriales distinctes occupant une superficie de 1 million 72.000 hectares environ et peuplées de plus de 510.000 indigènes, qui devaient être restitués aux communes mixtes.

Ce système avait toutefois l'inconvénient de troubler l'équilibre budgétaire des communes qu'on aurait privées ainsi d'une partie considérable de leurs ressources.

Le législateur a considéré au contraire que l'annexion des douars ne pouvait qu'avoir un caractère définitif ; il a préféré leur donner une représentation spéciale chargée de veiller à leurs intérêts particuliers. La loi du 1er août 1918, votée sur la proposition de MM. Flandin et Jonnart, a reconstitué les djemaâs des douars dans les communes de plein exercice. Dorénavant dans ces communes toutes les questions touchant aux douars doivent-être, préalablement à la délibération du conseil municipal, soumises à l'avis de la djemaâ. D'autre part le président de cette assemblée est appelé à prendre part avec voix consultative aux délibérations du conseil municipal portant sur les intérêts du douar qu'il représente. Le décret du 6 février 1919 fixe la composition de la djemaâ et le mode d'élection des membres qui la composent ; l'arrêté gouvernemental du 5 mars 1919 indique de quelle façon sont formées les listes électorales indigènes dans les douars Nous signalons encore la rédaction défectueuse de ce texte ; les articles 10 et 11 stipulent que : « les électeurs portés sur la liste générale de la commune d'une part, et les membres élus des djemaâs et les membres indigènes des commissions municipales d'autre part, participent les premiers, à l'élection des membres indigènes des conseils municipaux, des conseils généraux et des dé-

légations financières, et les seconds à l'élection de ces deux dernières catégories de représentants ; il faut lire au contraire « participent à l'élection des membres au titre indigène », les citoyens français étant en vertu de l'article 13 du decret du 6 février, éligibles à ces assemblées,

En dehors du pouvoir de gestion de ses biens, la djemâa délibère sur toutes les affaires concernant l'administration du douar, énumérées à l'article 2, et reproduites littéralement à l'article 15 de l'arrêté du même jour portant règlement sur la constitution, les attributions et le fonctionnement des djemâas de douars dans les communes mixtes (emprunts, travaux d'utilité commune, réglementation des droits d'usage, etc...)

En cas de désaccord entre la djemâa et le Conseil municipal, la délibération de cette dernière assemblée ne sera exécutoire qu'après approbation du Préfet, sous réserve du droit pour la djemaâ et pour toute partie intéressée de se pourvoir devant le Gouverneur général contre la décision préfectorale. Il aurait été utile, semble-t-il, par analogie avec les prescriptions de l'article 69 de la loi du 5 avril 1884, d'assigner au préfet un délai limité à cet effet en vue de ne pas laisser trop longtemps en suspens les intérêts du douar (1). Si l'on s'en tient aux règles suivies en ce qui concerne la matière des délibérations ordinaires des conseils municipaux, on est amené à conclure qu'un recours en excès de pouvoir doit être ouvert contre la décision du Gouverneur général prise après avis du Conseil de gouvernement, approuvant la délibération municipale.

---

(1) La possibilité de se pourvoir devant le Gouverneur général contre la décision du Préfet n'exclut pas le recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Deux cas en effet, peuvent se présenter :

1° Le Préfet ne fait pas connaître sa décision. En cas de si-

B) *Les Djemâas des douars de communes mixtes*

En commune mixte, les djemâas des douars ont toujours eu une existence légale : l'arrêté gouvernemental du 11 septembre 1895 les réorganisa, en fortifiant la représentation musulmane constituée par l'adjoint indigène, président, et des notables nommés. On faisait très justement ressortir cette anomalie qui consistait à priver de tout élément électif les différentes assemblées locales siégeant dans les territoires de communes occupant une superficie très étendue et peuplées principalement d'indigènes. En réalité, dans l'esprit de l'auteur de l'arrêté de 1895, la nomination des membres des djemâas devait porter principalement sur « un groupe très limité de gens qui sont, du « consensus omnium », les membres reconnus et acceptés de la djemâa » ; mais en fait, il en était bien autrement.

M. Morand dans sa brochure : « Contribution à « l'étude des réformes concernant la situation politi- « que et économique des Indigènes algériens, » reconnaissait l'utilité primordiale des réformes relatives à la représentation musulmane en commune mixte : « Nous ajouterons d'ailleurs, disait-il, qu'il est une ré- « forme autrement urgente que celle de l'extension « du corps électoral indigène, c'est la création de ce « corps électoral, là où il n'existait pas, en commune « mixte.

---

lence pendant 4 mois, le Conseil d'Etat pourra être saisi directement par application de la loi du 17 juillet 1900 ;

2°) Le Préfet approuve ou refuse d'approuver la délibération de l'assemblée. Dans l'hypothèse du refus d'approbation, le Conseil d'Etat, jusqu'en 1911, appliquant la fin de non recevoir tirée de l'existence du recours parallèle rejetait en matière de délibérations municipales, le pourvoi formé « omissio medio » devant lui et renvoyait à se pourvoir devant le ministre. L'arrêt du 10 mars 1911 (commune de Boujailles) marqua un complet

« Sur les 4.059 454 indigènes du territoire civil, « 2 984.855 vivent en commune mixte. Sur les 1.298. « 529 hectares de terres en culture appartenant aux « indigènes du territoire civil, la majeure partie se « trouve être entre les mains des indigènes des com- « munes mixtes. Sur les 9.019.340 têtes de bétail (es- « pèces bovine, ovine et caprine) appartenant aux indi- « gènes du territoire civil, les indigènes des commu- « nes mixtes en possèdent la presque totalité.

«Et cependant, ces indigènes des communes mix- « tes ne participent, aujourd'hui encore, en aucune « manière, à la gestion de leurs intérêts collectifs ; « pour eux, il n'est point de vie publique ; il n'est « même pas de vie municipale, ils n'en ont pas davan- « tage dans les djemaâs de douar-communes (lesquels « douars, cependant, sont en commune mixte, plus et « mieux que de simples sections, de commune, cons- « tituent de véritables unités administratives), puisque « dans ces djemaâs, comme dans des commissions « municipales, les seuls indigènes admis à siéger sont « des fonctionnaires nommés par l'administration.

« Pourquoi ne pas admettre, par exemple, que le « nombre de leurs membres variant avec le chiffre de

---

revirement dans la jurisprudence, et admet la possibilité de saisir directement le Conseil d'Etat. On ne comprend guère en effet, qu'on puisse écarter le recours pour excès de pouvoir dans le cas de refus formel, alors que le simple silence autorise l'introduction immédiate du pourvoi.

Nous en concluons que, dans cette hypothèse, et par analogie avec la jurisprudence municipale, le Conseil d'Etat pourra également connaître des réclamations formulées par la djemaà ou toute partie intéressée, sans qu'il soit nécessaire de les soumettre au préalable à l'examen du Gouverneur général en Conseil du gouvernement.

Nous admettons la même solution en ce qui concerne les décisions du Préfet portant approbation des délibérations des djemaâs.

« la population du douar, les djemaâs des douars-
« communes seront élues par un collège constitué
« conformément aux dispositions du décret du 11 jan-
« vier 1914 ? Pourquoi ne pas admettre, aussi, que
« ces djemaâs seront représentées au sein de la Com-
« mission municipale qui, outre les adjoints indigènes,
« membres de droit, comprendraient des délégués élus
« par les djemaâs, dont le nombre, pour chacune d'el-
« les, serait fixé d'après l'importance du nombre de
« ses membres.

« Les indigènes des communes mixtes n'ont-ils
« pas tout comme les autres, droit à la sollicitude des
« pouvoirs publics ?

Or, toutes les fois que des libertés nouvelles ont
« été concédées aux indigènes, les indigènes des com-
« munes de plein exercice ont été seuls appelés à bé-
« néficier de ces concessions.

Peut-être avaient-il été seuls, à désirer ces libertés
« nouvelles et seuls, à les réclamer des pouvoirs pu-
« blics et d'autre part, il faut bien reconnaître que, de
« tous les indigènes ce sont les plus aptes à faire, de
« ces libertés et du droit de suffrage, le meilleur
« usage. Il n'en est pas moins vrai qu'en négligeant
« l'éducation politique de fellah, c'est-à-dire de la
« masse, tout en préparant et en favorisant l'émanci-
« pation politique d'une minorité dont les intérêts
« sont autres que ceux de cette masse et qui ne saurait
« avoir la prétention de représenter celle-ci, on risque
« d'introduire une nouvelle cause de désunion, de déséq-
« quilibre, au sein de la société indigène et d'ajouter
« un nouveau péril social à côté de celui résultant,
« déjà, de l'absence à peu près complète, de classes
« moyennes au sein de cette société ».

La loi du 4 février donne satisfaction à ces revendications : elle consacre la substitution de membres élus dans les djemâas aux membres nommés, et confère au président le droit de participer aux délibérations de la commission municipale.

On a émis, à maintes reprises, la crainte que la présence du président de la djemaâ ne génât le pouvoir de l'adjoint indigène et provoquât des conflits pouvant entraîner de facheuses conséquences sur l'état d'esprit de la population musulmane.

D'autres, par contre, ont fait valoir qu'il n'était pas nécessaire que les adjoints indigènes, représentants de l'administration, continuâssent à siéger à la commission municipale de la commune mixte, aux côtés du président de la djemaâ, estimant que les délibérations de cette commission reflèteront ainsi plus complètement les libres opinions des populations, si les chefs indigènes n'y prenaient pas part.

Il est certain que des tiraillements devaient se produire par suite de l'accès, à la commission municipale, du président de l'assemblée indigène, en qui les caïds voient un représentant susceptible de diminuer leurs prérogatives et d'exercer une surveillance de tous les instants sur leurs faits et gestes.

Quoiqu'il en soit, il était absolument nécessaire d'implanter le régime de l'élection dans ces immenses territoires de communes mixtes, où la population indigène l'emporte de beaucoup sur l'élément européen: l'extension de la représentation musulmane dans les communes de plein exercice entraînait inéluctablement l'institution d'assemblées électives à l'intérieur des communes mixtes, afin d'intéresser plus vivement la masse indigène à la gestion des affaires locales. Il eût été tout à fait illogique de n'apporter aucune modification au système de l'administration et de la représentation de nos sujets, dans les centres où ils sont le plus nombreux, alors qu'on se proposait précisément de faire l'éducation politique des masses.

CHAPITRE VII

Les Fonctions publiques et le régime pénal

Aux termes de l'article 14 de la loi du 4 février 1919, « les indigènes musulmans non citoyens fran-« çais sont admis au même titre que les citoyens « français, et sous les mêmes conditions d'aptitude, « aux fonctions et emplois publiés.

« Néanmoins, un décret déterminera la liste des « fonctions d'autorité qu'ils ne pourront exercer que « s'ils sont citoyens français. »

Rapprochée du décret du 21 avril 1866, titre III, portant admission, dans les fonctions et emplois civils, de l'indigène musulman, nous constatons que la situation est renversée aujourd'hui : tandis que sous l'ancienne réglementation, l'indigène ne pouvait accéder qu'à une catégorie d'emplois limitativement énumérés au tableau annexé au dit décret, il a actuellement le droit de prétendre sous les mêmes conditions d'âge et de capacité, que les citoyens à toutes les fonctions, sauf à celles indiquées au décret du 26 mars 1919.

Des difficultés se présentent en ce qui touche l'étendue d'application de l'article 14 : d'après l'article 16, la loi n'est applicable qu'au territoire civil de l'Algérie. Va-t-on, conformément à la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 27 décembre 1919 sur la portée de l'accession aux droits politiques (1), soutenir

(1) Voir supra.

que seul l'indigène né et domicilié en territoire militaire ne bénéficiera pas de la réforme, et se verra attribuer exclusivement les emplois visés au tableau du décret de 1866 et susceptibles d'être exercés dans sa région ?

Faut-il dire que l'article 14, faisant partie du titre II sur le statut politique des indigènes musulmans non citoyens français, doit être considéré comme se rattachant au droit électoral, et, par suite, ne saurait s'appliquer qu'au territoire civil ? Les indigènes résidant au Sud quoique nés en territoire civil, ne pourraient alors réclamer le bénéfice de la loi, qui aurait un caractère strictement territorial.

Nous pensons plutôt qu'il y a lieu de donner à l'article 14 une portée tout à fait générale ; il n'est pas possible de concéder des avantages particuliers suivant le lieu d'habitation de l'intéressé. Par suite, le titre III du décret de 1866 avec le tableau annexé n'ont, à notre avis, plus aucun objet ; seules les dispositions nouvelles doivent trouver leur application sur tout le territoire algérien. Le décret du 26 mars 1919 vise bien en effet les indigènes d'Algérie, et non pas ceux domiciliés en territoire civil seulement. (1)

Nous remarquons, en outre que la liste des fonctions dites « d'autorité » qu'il énumère comme ne pouvant être excercées que par des citoyens français comprend en réalité de nombreuses fonctions qui n'ont nullement ce caractère ; telles sont celles de directeur au Gouvernement général, directeur des douanes, de l'enregistrement, des domaines et du timbre, des contributions, des postes et télégraphes, etc... Les auteurs du décret se sont probablement mépris sur le sens du mot « fonctionnaires d'autorité ». Nous cons-

(1) En s'en tenant strictement aux termes du décret du 26 mars 1919, on est amené à conclure qu'en raison de l'identité de législation (sauf réserves formelles) dans les territoires du nord et du sud, ce texte doit s'appliquer sur tout le territoire de la Colonie.

tatons l'absence, par contre dans la liste, d'une fonction d'autorité incontestablement, celle de commissaire de police.

En ce qui concerne l'emploi de médecin de colonisation, il importe de faire quelques observations.

Cette fonction qui ne saurait d'ailleurs être qualifiée de fonction d'autorité, peut, sans aucun doute, à notre avis, être occupée par un indigène musulman sujet français.

Si l'on s'en tient cependant aux textes régissant la matière spéciale du service médical de colonisation, on est porté à admettre une solution contraire : l'arrêté organique du 20 avril 1914, en effet, précise dans son article 2 que les candidats devront justifier, entre autres conditions, d'une part, « qu'ils sont français, jouissant de leurs droits », d'autre part, « qu'ils ont satisfait à la loi sur le recrutement ».

Pareilles dispositions conduisent évidemment à l'exclusion des indigènes non citoyens.

L'arrêté du 27 novembre 1919 modifie l'article 2 précité, en suspendant pendant le délai d'un an le recrutement par voie de concours.

Il spécifie que les médecins de colonisation seront, pendant ce délai, recrutés sans concours parmi les docteurs en médecine justifiant, comme précédemment, qu'ils sont français, jouissant de leurs droits, et qu'ils ont satisfait à la loi sur le recrutement.

Enfin, un dernier arrêté du 10 janvier 1921 proroge ces dispositions provisoires pendant une nouvelle année.

Ainsi nous constatons que ces textes réglementaires de novembre 1919 et janvier 1921 réservent explicitement aux seuls citoyens l'accès à la médecine de colonisation, malgré l'article 14 de la loi du 4 février 1919 assimilant, au regard des fonctions et emplois publics n'ayant pas le caractère « de fonctions d'autorité » tous les Algériens, sujets ou non.

Nous ne reconnaissons, par suite, aucune valeur

juridique aux dispositions restrictives des deux arrêtés en question, qui ne sauraient faire obstacle à l'application du dit article 14.

C'est là un exemple regrettable de la méthode défectueuse avec laquelle sont préparés parfois les textes régissant les personnels de certains services de la Colonie.

Nous devons faire cependant remarquer que l'arrêté du 25 octobre 1920 fixant les nouveaux traitements des médecins de colonisation ajoute formellement : « Les médecins de colonisation, citoyens fran« çais, reçoivent, en outre, l'indemnité algérienne cor« respondant à 25 o/o du montant de leur traite« ment ».

On pourrait croire que cet alinéa a été conçu précisément en vue de faire cesser la contradiction résultant des termes de l'arrêté du 27/11 1919 et de l'article 14 de la loi du 4/2 1919. Il n'en est rien ; en réalité, cette stipulation en faveur des médecins, citoyens français, n'a été que la reproduction automatique des dispositions insérées, alors, dans tous les arrêtés relevant les traitements des fonctionnaires. Et la preuve nous en est donnée par l'arrêté du 10/1 1921, qui maintient en vigueur pour une nouvelle année, sans y apporter aucune modification, les prescriptions contenues dans le précédent arrêté du 27/11 1919 (1).

(1) L'administration pourrait, semble-t-il, user d'un procédé detourné qui aboutirait à considérer comme lettre morte les dispositions généreuses de l'article 14 de la loi du 4 février pour conserver, pratiquement, toute leur valeur aux arrêtés des 27/11 1919 et 10/1 1921. Aux termes de l'article 4 du premier de ces arrêtés, les candidatures doivent être agréées par le Gouverneur général qui aurait ainsi la faculté d'éliminer celle des médecins non citoyens : cette mesure d'exclusion ne serait pas sans danger. Il est, en effet, aujourd'hui définitivement admis par la jurisprudence du Conseil d'Etat, ainsi que le déclarait M. HELBRONNER, commissaire du gouvernement dans l'exposé de ses conclusions relatives au pourvoi de l'abbé BOUTEYRE (C. E. 10/5/1912),

Enfin le décret ne mentionne que les fonctions concédées par le mode de nomination : il n'a pas trait aux fonctions électives. On ne saurait donc essayer d'arguer de l'absence de la fonction de maire dans cette liste pour en déduire que les indigènes peuvent y prétendre.

En ce qui concerne la situation dans l'armée des indigènes musulmans non citoyens français, un projet de loi tend à leur permettre, sous les mêmes conditions que celles auxquelles sont soumis les citoyens français, d'accéder à tous les grades.

Les inégalités en matière de concession de pensions ont été supprimées : la loi du 31 mars 1919 applique aux militaires indigènes de l'Algérie et des Colonies ou pays de protectorat les tarifs des pensions fixés pour les citoyens français à la suite de blessures ou maladies contractées en service ; la loi du 16 avril 1920 leur concède également les mêmes taux de pensions d'ancienneté de service.

Le régime pénal auquel sont soumis les Musulmans algériens a, par contre, subi des variations qui ont abouti à l'application de la législation antérieure à la promulgation de la loi du 4 février 1919. L'article 14 de cette loi, consacrant la politique d'assimilation la plus généreuse, disposait que tous les « électeurs « ne pouvaient être condamnés en ce qui concerne les « contraventions et les délits, que pour les mêmes faits « et par les mêmes tribunaux que les citoyens français,

---

« que l'acte par lequel une autorité refuse à un citoyen le droit de figurer parmi les candidats à une fonction publique est susceptible de donner ouverture à un recours pour excès de pouvoir Il est faux de dire que le droit d'arrêter la liste des candidats admis à concourir ou le droit de ne pas nommer les individus classés ou présentés peut s'exercer discrétionnairement. Ce n'est que dans l'intérêt du service et pour ce motif seulement, que l'autorité peut exclure de la liste des candidats ou individus aspirant à prendre part à un concours, ou peut refuser de nommer des candidats classés qui lui sont présentés. Les opinions, les idées des

« sous réserve des mesures spéciales édictées pour la « protection et la conservation des forêts par la loi du « 21 février 1903 et des dispositions de la loi du 14 juil- « let 1914 relatives à la mise en surveillance spéciales.»

C'était, on le voit, la suppression des tribunaux répressifs et du régime de l'indigénat, sauf les exceptions expressément formulées. C'était aussi, pouvait-on croire, la justification des critiques véhémentes que ces institutions avaient soulevées.

Tout en reconnaissant, toutefois, l'utilité de sanctions destinées à assurer la protection des forêts, d'une nécessité vitale en Algérie, et sans nier les nombreuses garanties dont la loi du 15 juillet 1914 avait entouré la mise en surveillance spéciale, la commission des affaires extérieures, des protectorats et des colonies aurait désiré l'application intégrale, aux indigènes électeurs, du régime pénal des Européens, préférant « restreindre le nombre de ces électeurs à des catégories d'hommes plus mûrs pour la liberté » plutôt que « de faire subir au principe (de l'égalité) une atteinte aussi grave. »

---

candidats échappent au contrôle de l'autorité qui doit faire les nominations, et reconnaître au Ministre le droit d'exclure un candidat qui pratique telle ou telle religion ou qui est supposé avoir telle ou telle opinion philosophique ou politique serait une atteinte inadmissible à la liberté des citoyens. En principe, la mesure d'exclusion prise par le Ministre ne pourra donc s'appliquer qu'en considération d'actes individuels, de manifestations particulières auxquelles se serait livré un candidat (actes et manifestations jugés par leur nature contraires à l'exercice des fonctions publiques). C'est donc non pas telle ou telle catégorie de citoyens qu'il s'agit de frapper de déchéance, mais un individu auquel on pourra refuser l'entrée de certaines fonctions publiques, si un acte par lui accompli ne permet pas au Ministre de les lui confier ».

Ces considérations ont d'autant plus de poids que les Indigènes musulmans seraient fatalement amenés à interpréter leur exclusion systématique des listes de candidats aux fonctions de médecins de colonisation comme une marque d'hostilité manifeste à leur égard, et un moyen commode, en apparence, d'éviter l'application de l'article 4 de la loi du 4 février qui a consacré en leur faveur une réforme hardie et généreuse.

Ce qu'il importe plus particulièrement de retenir de l'article 14 de la loi du 4 février, est le maintien des cours criminelles, que le Gouvernement général justifiait par ces motifs que ces « juridictions ne peuvent appliquer que les peines prévues par la loi française et applicables aux citoyens français, qu'elles sont tenues de se conformer aux règles de procédure fixées par le code d'instruction criminelle et qu'elles ne diffèrent des tribunaux français que par leur composition. » Ces observations étaient basées sur un rapport du Procureur Général en date du 8 août 1913 ( ) duquel il ressort que les cours criminelles ont produit depuis 1913 des résultats excellents tant dans l'intérêt de la société que dans l'intérêt des indigènes eux-mêmes.

Les dispositions de l'article 14 ont du cependant être remaniées, peu de temps après, dans le sens d'un retour à l'ancienne réglementation ; le législateur faisant valoir le danger que courait la population des colons dans les petits centres, à la suite de la suppression des mesures de répression hâtives et énergiques, suppression pouvant être facilement interprétée par la masse des indigènes comme un aveu de faiblesse, a cru trouver dans le rétablissement du régime de l'indigénat et de l'interdiction de l'achat, de la vente et de la détention des armes et munitions de guerre, le moyen le plus sûr pour faire régner l'ordre et la sécurité à l'intérieur du pays, et réprimer, comme il con-

---

(1) Au cours de la discussion en Conseil de Gouvernement de l'article 14 du projet de loi, le Procureur général ajoutait à l'appui de sa thèse, après lecture de son rapport sus-visé, qu'il avait présidé pendant plus de 10 ans les cours criminelles, et qu'il avait pu constater par lui-même, à bien des points de vue, les bienfaits de cette juridiction. Il y a lieu de signaler que d'accord avec le premier Président il se déclarait, par contre, opposé au maintien des tribunaux répressifs.

vient, les auteurs des nombreux attentats contre les personnes et les propriétés.

La loi du 4 août 1920 a, dans ce but, tout en maintenant à titre permanent les dispositions visant la mise en surveillance spéciale, prorogé pour deux ans les pouvoirs des administrateurs en matière de contraventions à l'indigénat, à l'égard des musulmans non électeurs. Ceux qui jouissent des droits électoraux, désormais, retombent dans le régime de l'indigénat, s'ils encourent une condamnation à une peine supérieure à trois mois d'emprisonnement pour crime ou délit, et sont soumis aux rigueurs du décret du 12 décembre 1851 sur le commerce des armes de guerre et la détention des munitions

La modification relative au retour à l'indigénat ne nous paraît guère avoir d'effet réellement utile, l'application de ce régime étant subordonné à une condamnation antérieure au regard des indigènes électeurs. Il est vrai que les pouvoirs répressifs spéciaux des administrateurs sont rétablis pour une nouvelle période de deux années, mais le nombre de ceux qui y échappent est si élevé, malgré la restriction de l'alinéa final de l'article 5 concernant actuellement tous les sujets musulmans, qu'en fait, l'action disciplinaire sera exercée assez rarement. Et on en est à se demander si, vraiment, il était bien nécessaire de donner ainsi un démenti aux sages paroles prononcées par le sous secrétaire de l'Etat à l'Intérieur à la séance du Sénat du 10 juillet 1914, lors de la discussion du projet devenu loi du 15 du même mois. (1)

---

(1) « Le projet de loi que vous allez voter est une transition « entre la situation actuelle des Indigènes placés par suite de cer- « taines nécessités sous un régime d'inégalité judiciaire, fiscale, po « litique, et leur situation future dont la Chambre a tracé les gran- « des lignes lorsque, par un ordre du jour voté à l'unanimité, elle « a invité le Gouvernement à réaliser dans le plus bref délai en Al- « gérie l'égalité fiscale, à modifier le statut des indigènes et leur

En ce qui concerne la réglementation des armes et munitions de guerre, le décret du 4 août 1920 a remis en vigueur les dispositions contenues dans le décret du 12 décembre 1851. Un arrêté du Gouverneur général du 29 octobre 1920 a précisé les conditions d'application de cette réglementation : son article premier spécifie que « les indigènes musulmans non naturalisés, détenteurs d'armes ou de munitions et non pourvus d'autorisation devront dans un délai de deux mois en faire la déclaration et obtenir l'autorisation prescrite par le décret de 1851. »

Et dans la circulaire aux préfets, transmissive du dit arrêté, il est dit nettement que « la portée de l'article (premier) est générale vis-à vis des indigènes qui détiennent des armes sans autorisation, quelle que soit l'époque depuis laquelle ils les possèdent. Ses prescriptions s'appliquent, par conséquent, aux indigènes électeurs qui ont pu acheter des armes et des munitions dans la période comprise entre la date d'application de la loi du 4 février 1919 (art. 14) et le 4 août 1920, date de la modification apportée au dit article dans le sens d'un retour aux prescriptions du décret du 12 décembre 1851 ».

Ces considérations appellent différentes observations : tout d'abord il importe de délimiter le domaine d'application du décret de 1851. Celui-ci ne vise que la prohibition, sans autorisation spéciale, d'une part, de l'achat, la vente, la circulation et la proposition d'achat et de vente d'armes et de substances pouvant servir de munitions de guerre, et d'autre part, de la détention uniquement de substances pouvant servir de munitions de guerre. Ce texte laisse donc complètement en dehors de sa portée le prêt, ainsi

---

« accorder toutes les libertés compatibles avec le maintien de notre « souveraineté... Du reste, le régime de l'Indigénat a toujours été « envisagé comme un régime transitoire, provisoire »

que la détention d'armes de guerre prévue par la loi du 24 mai 1834, rendue exécutoire en Algérie, par le décret du 23 septembre 1872 (Conseil de révision d'Alger, 13 novembre 1889 - Alger, 11 octobre 1888).

Cette distinction s'impose d'autant plus que des sanctions répressives sont attachées à la loi et au décret et que l'interprétation restrictive doit constamment être adoptée en matière pénale.

Nous en concluons que le commerce des armes de guerre est interdit à tous les indigènes, par suite de la mise en vigueur du décret de 1851, et que la détention d'armes de guerre constitue un délit spécial, tant à l'égard des européens que des sujets français.

Mais comment assurer l'application de l'article premier de l'arrêté du 29 octobre 1920 ? Etait-il régulier d'obliger les indigènes électeurs, qui ont pu, à la faveur de l'article 14, acheter des armes et des munitions, à faire la déclaration prescrite par le décret de 1851 ? Nous ne le pensons pas - Si les mesures édictées n'ont eu en vue que le souci d'assurer « l'intérêt supérieur de la sécurité et de l'ordre public », il n'en est pas moins vrai que la rigueur des principes juridiques commandait une solution différente. En l'absence de toute stipulation formelle dans l'article 3 de la loi du 4 août 1920, édictant pareille obligation, il n'appartenait pas à l'administration de donner un effet rétroactif aux dispositions de ce texte.

C'était là, manifestement, empiéter sur le pouvoir législatif. (1)

On ne saurait objecter que des révisions générales des autorisations de détentions d'armes ou de muni-

(1) Article 4 du code pénal « nulle contravention, nul délit, nul crime ne peuvent être punis de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils fussent commis ». « Toute manifestation individuelle de volonté est toujours, quant à sa légalité et à ses effets, régie par la loi en vigueur au moment où elle s'est produite, quelles que soient les modifications apportées postérieu-

tions et des immatriculations ont été opérées antérieurement ; en exécution des arrêtés des 11 décembre 1872 et 8 juin 1881, il a été procédé en effet à l'immatriculation et au contrôle des armes de tous les indigènes dont le désarmement n'avait pas été prononcé par mesure de haute police. Mais, outre qu'il ne s'agissait en cette circonstance que de régulariser une situation de fait, la prohibition de l'interdiction de l'achat et de la vente des armes n'avait, à aucun moment, été supprimée.

Légalement, l'article 3, n° 3, de la loi du 4 août 1920 ne pouvait donc être mis en application qu'à l'égard des indigènes désirant se procurer des armes, à dater du jour de sa promulgation. Nous sommes ainsi conduit à décider que les électeurs qui s'étaient munis d'armes après le 4 février 1919 devaient échapper aux rigueurs du décret de 1851.

La circulaire gouvernementale du 30 octobre 1920 a pressenti les difficultés que ne manquerait pas de susciter l'application, avec effet rétroactif, de l'article 3 précité. « Cette catégorie de détenteurs d'armes ajou-« te-t-elle, devra donc elle aussi demander et obtenir « l'autorisation. Mais, dans le cas où certains d'entre' « eux se la verraient refuser, la question se pose de « savoir quelle décision devra être prise au sujet de « l'arme détenue.

« Il ne faut pas oublier que le détenteur de cette « catégorie pourra prouver qu'il a acheté son arme à

---

rement à la loi. Par application de cette règle, tout acte permis par la loi en vigueur au moment où il a été fait reste licite, alors même qu'une loi postérieure vient le prohiber. La règle ne reçoit qu'une seule exception dont on aperçoit tout de suite la raison. Lorsqu'une loi portée postérieurement à un fait délictueux d'après la loi en vigueur au moment où il a été commis, vient réduire la prine ou supprimer toutes pénalités le tribunal devra appliquer la loi postérieure. » DUGUIT. La non retroactivité des lois, Revue du droit public, 1910, page 764.

« la faveur de l'article 14 non modifié et exciper ainsi « la bonne foi de son acquisition.

« Il ne serait pas juste de la lui retirer purement « et simplement, lui causant ainsi un préjudice maté- « riel qui peut être sérieux ; j'estime que pour éviter « cette conséquence, il y aura lieu de donner à l'inté- « ressé un délai d'un mois pour s'en défaire en la « vendant à un européen ou à un indigène qu'il dési- « gnera et qui devra, bien entendu, se pourvoir de « l'autorisation prévue. Lorsque la cession à un tiers « dûment autorisé n'aura pas été réalisée dans un dé- « lai imparti, le détenteur de bonne foi devra dépo- « ser son arme à la mairie ou au siège de la commune « mixte, où elle restera jusqu'au jour où il aura trou- « vé un acquéreur régulier. Il lui en sera délivré re- « çu. »

Des dispositions spéciales ont ainsi dû être prises en vue d'atténuer les conséquences rigoureuses qui découlent de la portée générale des termes de l'article 3 : il nous paraît que de telles mesures, inspirées par le souci de sauvegarder les intérêts des acheteurs autorisés d'armes de guerre, malgré leur caractère d'équité incontestable, auraient pu ne pas être envisagées. L'application brutale de la rétroactivité de l'article 3 à l'égard de ceux qui n'étaient plus dignes de la faveur de détenir des armes acquises sous le bénéfice de la loi du 4 février 1919 n'en entraînait nullement en droit strict la nécessité de l'adoption. « Lorsque le législateur interdit comme contraires au droit des faits et des actes jusque là licites, il ne doit point, en principe, réserver d'indemnité à ceux pour lesquels l'application de la loi est l'occasion d'un préjudice.(1)

---

(1) La circulaire du 30 octobre 1920 ne fait allusion qu'au préjudice matériel que peut subir l'indigène détenteur d'une arme à la faveur de la législation antérieure — en fait, les armuriers sont également lésés dans l'exercice de leur commerce par les res-

(DUGUIT. — Responsabilité pouvant naître à l'occasion de la loi. — Revue de droit public 1910, page 638).

La circulaire a eu soin de préciser dans quel esprit devaient être examinées désormais les demandes d'autorisations d'armes : « les mesures édictées ne « sauraient, en aucun cas, avoir pour conséquence de « priver de leurs armes et de leurs munitions les indi- « gènes dont la moralité garantit qu'ils ne peuvent « faire mauvais usage de l'autorisation accordée. »

C'est en s'inspirant de ces considérations que les préfets ont pris des instructions concernant l'établissement des dossiers de demandes d'autorisations ; les principes qui s'en dégagent sont les suivants : seuls peuvent obtenir satisfaction les indigènes « notables propriétaires, d'une conduite régulière, d'une moralité, d'une réputation à l'abri de tout soupçon, offrant toutes les garanties désirables au point de vue de leur loyalisme et qui, pendant la guerre, ont pu rendre des services à la France soit en combattant pour elle, soit en facilitant le recrutement de volontaires pour le service armé ou les usines de la défense nationale, soit encore en participant aux emprunts nationaux.

Toute autorisation est essentiellement révocable

---

trictions apportées par la loi du 4 août 1920. Mais la question à leur égard ne saurait se poser de savoir s'ils peuvent invoquer un préjudice quelconque ouvrant droit au bénéfice d'une indemnité - celle-ci n'est accordée que dans le cas de suppression d'industries privées et de leur transformation en services publics ou monopole d'Etat. « Si la loi vient à supprimer des industries privées sans qu'il en résulte un profit pour les patrimoines administratifs, il n'y a pas enrichissement sans cause, donc pas d'indemnité, sauf texte exprès la prévoyant ». Note Hauriou sans arrêt C.E. 19/11/09, Sirey 10-3-1 Cf article de Duguit dans « Revue du droit public » 1910, page 638 « Responsabilité pouvant naître à l'occasion de la loi. »

et le retrait doit être prononcé si un manquement venait à être relevé à l'encontre du bénéficiaire ». (1)

Malgré toutes les précautions prises par les autorités administratives, il nous paraît téméraire d'affirmer que les attentats contre les personnes et les propriétés dans certains centres isolés deviendront de moins en moins nombreux et que le problème de la sécurité en Algérie, dont la solution pour nous se trouve dans l'amélioration des conditions économiques d'existence de la population indigène, perdra ainsi de son acuité. (2)

---

(1) Circulaire du préfet d'Alger.

(2) Il est curieux de signaler à ce sujet que, dans l'exposé de la situation générale de l'Algérie pour l'année 1919, M. Abel, Gouverneur général, signale que la recrudescence de la criminalité est imputable non pas au manque de répression, ni aux lacunes de la législation en vigueur, mais aux circonstances particulières et exceptionnelles nées de la guerre :

« . . . . Tout en constatant que l'augmentation des crimes « et délits pour l'année 1919 est due, pour une grande partie, au « nombre des délits de spéculation illicite (1939 délits de cette « nature sur le total de l'augmentation qui est de 3.390) et que « le surplus de la différence est surtout constitué, par de petits « vols et des délits de coups et blessures, il faut reconnaître que « dans son ensemble la situation de l'Algérie au point de vue « criminel et délictueux, marque une certaine aggravation sur « celle de 1918.

« Si ce développement de la criminalité était spécial à l'Al- « gérie, il serait logique de l'attribuer à des causes spéciales, elles « aussi, à la Colonie. Mais la recrudescence est générale et ne se « limite même pas à l'Europe. Elle est sans conteste une des con- « séquences de la guerre.

« C'est un phénomène historiquement constaté qu'au boule- « versement causé par les conflits armés des peuples succède une « période pendant laquelle les lois établies dans les sociétés orga- « nisées pour la sauvegarde de l'ordre public sont beaucoup plus « facilement transgressées. Les remous de la tempête se font en- « core sentir,

« Il convient donc d'envisager une telle période comme ex-
« ceptionnelle. De même que pour juger de la santé générale d'un
« individu, on ne choisirait pas le temps de la convalescence qui
« suit une maladie grave, mais accidentelle, de même pour ap-
« précier la situation morale d'une collectivité et en tirer des
« conclusions pour l'avenir de la sécurité, il ne serait pas sage de
« choisir le moment où elle n'a pas retrouvé son équilibre. »

CHAPITRE VIII

Vue d'ensemble sur la loi du 4 février : ses résultats contradictoires

Lorsqu'après avoir examiné séparément les deux parties bien distinctes de la loi du 4 février 1919, on cherche à dégager les résultats auxquels conduit l'application du texte dans son ensemble, on est frappé de certaines particularités.

L'erreur la plus grande a été, pour nous, de vouloir incorporer dans un seul et même texte des dispositions de nature absolument différente — l'accession à la qualité de citoyen français, d'une part, et la représentation électorale, d'autre part. Rien de plus dangereux que de croire que les réformes apportant une amélioration à la condition politique ne sauraient être utilement envisagées qu'à la condition de donner, par ailleurs, des facilités nouvelles d'abandonner le statut personnel en vue de grossir le noyau de citoyens.

Au lieu de considérer la population musulmane comme divisée en sujets, qui sont la grande masse, et en naturalisés français, le législateur en est arrivé à créer une catégorie nouvelle d'indigènes, qui tend à devenir la plus nombreuse, et qui se différencie très nettement des deux autres.

C'est se leurrer étrangement que de croire qu'on a

doté les indigènes d'un statut spécial (1) en élargissant leur capacité électorale et il peut paraître non moins étrange de faire découler de la seule jouissance des droits d'électeur toutes sortes d'avantages et de privilèges qui font finalement de ceux qui en sont les bénéficiaires, une masse tout à fait distincte des autres sujets, au nombre desquels ils continuent pourtant à compter.

Nous estimons fausse la conception de la naturalisation dont s'est inspiré le législateur : il ne saurait exister à côté de la « naturalisation intégrale » de « demi-naturalisation » correspondant à un statut intermédiaire. Pour nous, la naturalisation ne se démembre pas, et les électeurs indigènes ne sont pas des naturalisés d'un genre tout spécial, par le fait qu'ils ne renoncent pas à leur statut personnel : sujets ils étaient, sujets ils restent malgré les avantages que la loi leur confère.

Cette conception de « demi-naturalisation » tendrait à faire croire que les Indigènes, qui en sont gratifiés, ont atteint un stade dans lequel ils ne se maintiendront que provisoirement en attendant de devenir des naturalisés complets : cette situation pourrait s'imaginer tout à fait transitoire et passagère

En fait, il n'en est rien : nous avons montré au contraire précédemment que l'acquisition de la qualité de citoyen français ne sera pas plus recherchée que sous le régime du sénatus-consulte de 1865, en raison

---

(1) « Le Gouvernement estime que, entre ces deux statuts (statut du sujet et du naturalisé) il y a lieu de créer un statut intermédiaire, dont bénéficieront tous les indigènes qui, par leur situation personnelle, par leur degré d'évolution ou par les services qu'ils ont rendus, sont en mesure de prendre part utilement à la vie publique et de concourir utilement ou par des représentants choisis par eux à la gestion des intérêts de la communauté (Exposé des motifs du projet de loi présenté à la Chambre le 14 mai 1918).

de l'obligation pour le naturalisé de se dépouiller irrévocablement de son statut personnel. Cette constatation nous amène à penser que le vœu du législateur sur ce point, ne sera pas comblé ; nous ne nous dissimulons pas en effet, que nos sujets ne peuvent accueillir avec empressement une réforme quelconque touchant la naturalisation que si celle-ci doit leur laisser leurs lois civiles et religieuses. Nous en concluons qu'aux yeux des indigènes, le titre premier de la loi, sur lequel le législateur fondait des espérances encourageantes, n'a aucune portée.

Par contre, le titre II, qui régit ce « statut intermédiaire » paraît offrir tant de faveur aux Indigènes qu'on est tenté de le considérer comme le résultat heureux de la contre-offensive de ceux qui n'ont pu obtenir ce qu'ils souhaitaient le plus ardemment : la naturalisation dans le statut. Et ainsi, la situation créée par l'électorat est la seule qui les intéresse réellement, et dont ils se soucient ; la demi-naturalisation », ainsi conçue est destinée, non pas à servir d'étape rapide vers l'accession à la dignité de citoyen, mais bien plutôt d'obstacle insurmontable.

C'est qu'en effet, si l'on compare en fait, le musulman naturalisé à son coreligionnaire jouissant des droits électoraux, on se demande si, vraiment, sa nouvelle condition sera de beaucoup différente de celle de l'électeur, et lui fera oublier facilement les avantages que lui donnait son statut personnel : à part le droit de vote aux élections législatives et sénatoriales, l'indigène pouvant se réclamer des dispositions du titre II de la loi du 4 février est aujourd'hui admis à prendre part à toutes les élections et peut siéger aux différentes assemblées locales, le mandat de maire seul lui est interdit. Il a qualité pour occuper toutes les fonctions publiques, sauf un tout petit nombre comprenant certaines fonctions dites « d'autorité ». Au point de vue pénal, il échappe aux tribunaux répressifs et n'est passible, en principe, que des mêmes

peines que celles qui sont infligées aux citoyens. S'il reste encore sous le coup de la mise en surveillance spéciale et privé du droit d'achat, de vente et de détention d'armes et de munitions, sauf autorisation, il n'est soumis aux peines de l'indigénat qu'après avoir été l'objet d'une condamnation à plus de 3 mois d'emprisonnement pour crime ou délit.

Les seules différences capitales qui méritent d'être signalées résident dans le maintien à son égard des cours criminelles et de la juridiction du cadi : pour si appréciables qu'elles soient, peut-on affirmer qu'elles sont de nature à provoquer de nombreuses demandes de naturalisation et compensent largement la perte du statut personnel qui se traduit chez les coreligionnaires par une diminution de considération morale et même une hostilité sournoise à l'égard de ceux qui, *volontairement*, l'ont recherchée ?

Ces considérations nous incitent à penser que le nouveau régime de naturalisation ne produira guère de conséquences heureuses ou utiles ; la petite élite qui en revendiquera le bénéfice aurait été très probablement disposée, à défaut des dispositions de la loi du 4 février, à demander à son profit l'application du sénatus-consulte de 1865

Quant à la masse, elle trouvera dans les très grands avantages que lui procure l'électorat, des satisfactions suffisantes pour ne rien réclamer au-delà — toutes les améliorations de sa condition, qui lui laisseront la jouissance de son statut personnel, seront les seules qui l'intéresseront, et qu'elle pourra désirer.

A ce point de vue, sans nous leurrer sur les difficultés pratiques de la détermination des bénéficiaires, nous considérons comme efficace la proposition de M. MOUTET qui tendait à accorder la naturalisation dans le statut à une minorité qui aurait donné des gages de loyalisme et de fidélité à la France.

L'examen minutieux de la loi du 4 février con-

duit ainsi à se demander s'il n'y aurait pas antinomie véritable entre les deux paragraphes de la loi, si les dispositions contenues dans le second ne vont pas entraîner un effet contraire au but poursuivi par le législateur en incitant une grande partie de la population musulmane à jouir d'une situation qui lui offre des avantages sérieux en harmonie avec ses besoins et ses tendances. Ne serait-ce pas là retarder en vérité la fusion des races en présence, vers laquelle doit tendre la politique d'assimilation qui s'adapte à merveille au tempérament de tous les peuples latins ?

Et cependant, était-il possible de se montrer moins généreux, que le législateur de 1919, et de s'en tenir à un texte qui, tout en apportant des améliorations au statut politique des indigènes, n'aurait pas eu pour résultat de limiter les demandes de naturalisation de ces derniers en en faisant presque disparaître le caractère d'utilité, et de relâcher ainsi les liens unissant le vainqueur et le vaincu au lieu de les resserrer davantage ?

Répondre, sans réserve, affirmativement à la question, c'est, à notre avis, perdre de vue les circonstances toutes particulières dans lesquelles le projet de loi sur les réformes indigènes a dû être élaboré ; c'est surtout oublier, ainsi que nous nous sommes efforcé de le démontrer dans la première partie de notre étude, les promesses fermes et solennelles formulées par le Gouvernement au début de la guerre. Ajourner le vote du projet, écarter certaines dispositions comme empreintes d'un libéralisme exagéré, n'était-ce pas faire croire que la France était capable de ne pas tenir ses engagements envers ceux qui venaient de lui prouver à des heures douloureusement tragiques, leur attachement sincère, et leur bravoure héroïque ?

C'est sous cet angle que nous avons envisagé le problème des réformes, et, pour cette raison principalement, bien plus que pour des considérations tendant à faire ressortir le degré d'évolution des indigè-

nes, nous pensons qu'il était impossible, pour le législateur, d'en différer l'examen.

Malgré les inconséquences résultant de l'application des deux parties de la loi, malgré les dangers, peut-être, que l'octroi prématuré de droits politiques étendus pourrait engendrer, nous reconnaissons qu'il aurait été extrêmement difficile, quand on songe aux circonstances qui ont présidé à la naissance de la loi, de soumettre au Parlement un texte sensiblement différent de celui qui fut élaboré.

Peut-être, cependant, le problème n'était-il pas insoluble !

Les correctifs ou modifications qui auraient pu être envisagés s'analysent, en effet :

1° ou dans une diminution du nombre des électeurs ;

2° ou dans une restriction des avantages conférés par l'électorat ;

3° ou enfin dans une augmentation notable des cas d'incapacité entraînant la perte des droits électoraux.

Reprenons ces trois hypothèses.

1° la diminution du nombre des électeurs ne pouvait être proposée. En effet, les catégories d'indigènes susceptibles de réclamer leur inscription sur les listes électorales, énumérées à l'article 10 du décret du 6 février 1919, sont exactement les mêmes que celles indiquées au décret du 13 janvier 1914, paru, par conséquent, avant les hostilités. C'est dire qu'il était impossible de considérer comme mauvaise une réforme déjà réalisée depuis longtemps et que les circonstances de la guerre n'ont pas permis de mettre en application.

2° Restreindre les avantages découlant du droit de vote, aurait pu, semble-t-il, être tenté. Si, en effet, en conformité des promesses réitérées du Gou-

vernement (1), la représentation devait être augmentée très sensiblement, si le statut politique proprement dit devait être profondément remanié, de façon à permettre aux indigènes de faire entendre plus fortement leurs doléances, il aurait été peut-être possible de ne pas les soustraire aussi vite aux juridictions qui leur sont propres ni de les exempter des peines de l'indigénat : le législateur l'a ainsi compris, puisque la loi du 4 août 1920 édicta le retour à l'indigénat pour tous les électeurs condamnés pour crime ou délit à une peine supérieure à trois mois d'emprisonnement.

Une critique qui nous paraît mieux fondée, consisterait plutôt à taxer de libéralisme manifestement exagéré les dispositions de l'article 14, alinéa premier de la loi du 4 février : il peut, en effet, sembler assez étrange de permettre à tous les indigènes algériens, même non électeurs, l'accès à des fonctions publiques très nombreuses, auxquelles les femmes de citoyens français ne sauraient encore prétendre, malgré le courant de féminisme en vogue actuellement.

3° l'augmentation des cas d'incapacité entraînant la perte des droits électoraux est la solution qui a nos préférences. Elle a le grand mérite, en effet, de ne pas porter atteinte au principe de l'amélioration nécessaire et inévitable de la condition politique et sociale de nos sujets, et de ne pas violer les engagements précis du Gouvernement. Si la concession du bulletin de vote est un droit désormais, rien ne doit s'opposer à ce que certaines conditions de moralité et d'honorabilité parfaite et permanente soient strictement exigées.

Un correctif aurait dû être apporté à l'extension

---

(1) Le rapport du Président de la République précédant le décret du 13 janvier 1914 se termine par ces mots : « Cette réforme constituera une marque nouvelle de la sollicitude de la République à l'égard des indigènes en même temps qu'elle les préparera, pour l'avenir, à l'exercice de droits électoraux plus étendus »

soudaine et considérable du nombre des électeurs. S'il paraissait nécessaire de se montrer plus généreux au point de vue de l'octroi des droits politiques, il aurait également été prudent de retirer aussitôt le bulletin de vote à ceux qui, en dehors des condamnations judiciaires entraînant les incapacités électorales, avaient démérité. C'est une erreur, à notre avis, que de suivre à cet égard, vis-à vis des Indigènes, les règles édictées pour les citoyens français - ce parallélisme ne se justifie plus - Si, en effet, sous le régime du décret du 7 avril 1884, les électeurs musulmans devaient être rayés des listes uniquement pour des motifs identiques à ceux entraînant l'exclusion des citoyens, il ne faut pas oublier que la qualité d'électeur n'était ni conférée d'office, ni attribuée à des catégories aussi nombreuses d'indigènes ; dès lors, il importait peu de limiter les radiations au nombre de celles prévues par la loi du 7 juillet 1874 et du décret du 2 février 1852.

La situation, aujourd'hui, ne se présente plus de la même façon — le législateur a créé un régime qui appelle à l'exercice des droits politiques une masse extrêmement étendue. Cet essai de suffrage quasi-universel méritait d'être tempéré par des dispositions restrictives qui, finalement, auraient eu pour effet de conserver à une sélection véritable le bénéfice des réformes réalisées. Les Indigènes eux-mêmes n'auraient probablement élevé aucune protestation contre ces radiations atteignant de nouvelles catégories de sujets à la suite d'un jugement de condamnation régulier. Aucun argument d'ordre juridique, d'ailleurs, n'oblige à s'en tenir aux exclusions des listes électorales ordonnées par la loi française ; l'augmentation du nombre des électeurs peut et doit même logiquement comporter des cas de radiation spéciaux aux indigènes, soumis encore actuellement à un régime pénal particulier. (1)

(1) Il nous parait toutefois qu'un tempérament doit être ap-

L'article 10 du décret du 6 février 1919 a consacré cette manière de voir, en édictant le refus d'inscription sur les listes électorales des individus ayant subi la peine de la mise en surveillance pour l'un des faits prévus à l'article 3 de la loi du 15 juillet 1914.

Il aurait été très logique de prononcer la même exclusion à l'égard de ceux qui auront été condamnés pour délits forestiers, puisque l'article 14 de la loi du 4 février maintenait exceptionnellement ces condamnations spéciales à l'égard des électeurs.

La loi du 4 août 1920, qui a remis en vigueur le décret du 12 décembre 1851 sur le commerce et la détention des armes et munitions de guerre, autoriserait également la radiation des Indigènes condamnés en exécution des prescriptions dudit décret.

Mais nous estimons qu'il aurait été peu sage d'aller plus loin et de concevoir comme un remède aux anomalies signalées plus haut la suppression de l'inscription d'office sur les listes électorales.

Augmenter aussi largement le nombre des catégories d'électeurs, sans leur reconnaître le droit à être porté sur ces listes, c'eut été un trompe-l'œil — on n'aurait pas manqué de faire remarquer, à juste titre d'ailleurs, que ce système aurait eu des résultats opposés à ceux espérés, l'administration restant libre de ne pas provoquer les demandes d'inscription ou même s'efforçant par l'indifférence ou parti-pris de ne pas les accueillir dans le délai prescrit. Il fallait donc éviter de faire croire aux Indigènes qu'on attendait de

---

porté à ces observations — il est possible d'augmenter à l'égard des indigènes le nombre des cas d'incapacité électorale, mais tout en s'en tenant au principe du décret du 2 février 1852, attachant ces incapacités uniquement à des condamnations prononcées par les tribunaux jugeant correctionnellement. Il s'ensuit que les infractions à l'indigénat revêtant le caractère de simples contraventions, ne sauraient emporter déchéance du droit électoral

leur indolence naturelle le peu de succès pratique de la réforme consacrant l'extension considérable du corps électoral.

A ce sujet, nous constaterons que l'inscription de droit est une innovation et que le décret du 13 janvier 1914 modifiant le décret du 7 avril 1884, maintenait l'ancien régime de l'inscription sur demande de l'intéressé. (1)

(1) C'est par erreur que l'exposé des motifs du projet de loi sur l'accession des indigènes aux droits politiques (Chambre des Députés, séance du 14 mai 1918), spécifie que dorénavant « les sujets musulmans seront inscrits d'office sur les listes électorales par application du décret du 13 janvier 1914 qui a supprimé du décret du 7 avril 1884 l'obligation de la demande préalable d'inscription »,

Conclusion

Réflexions suggérées par les élections de 1919-1920

Il peut sembler téméraire de porter un jugement, à l'heure actuelle, sur le bien-fondé des critiques lancées contre la loi du 4 février, à la lumière des dernières consultations électorales. Des innovations aussi profondes que celles qui viennent d'être réalisées ne doivent être sainement appréciées qu'à la longue.

Nous pouvons toutefois affirmer, sans crainte d'être contredit, que les appréhensions tirées du danger que courrait la suprématie française en Algérie, dont la presse et certaines autorités de la colonie se sont fait l'écho, ont été démenties par les résultats des élections : la mesure le plus vivement critiquée par tous nos parlementaires, à savoir la participation des conseillers municipaux indigènes à l'élection des maires, n'a pas produit les conséquences périlleuses qui ont été annoncées ; des renseignements officiels qui ont pu nous être fournis, il ressort que dans une commune seulement de tout le département d'Alger, l'appoint des voix indigènes a réellement influé d'une façon décisive sur la désignation du maire. Nous sommes donc autorisé à conclure à l'exagération des craintes manifestées.

Ces élections ont également démontré combien la masse de nos sujets est attachée aux traditions religieuses, et résolue à porter au pouvoir ceux qui ne sont

pas écartés du culte musulman. Les dispositions de l'article 13 autorisant les citoyens français à siéger dans toutes les assemblées locales comme membres au titre indigène, n'ont pour ainsi dire pas été appliquées en ce qui concerne les conseils généraux et les délégations financières. Ces indications dénotent chez les Indigènes l'intention bien marquée de faire prédominer dans les luttes électorales les sentiments de race et de religion : cet exclusivisme se justifie très clairement par la place considérable qu'occupe la foi dans la conduite des indigènes. Faut-il essayer de détourner les préférences de la masse vers les candidats considérés comme les amis du progrès, et de l'émancipation morale et intellectuelle de leurs coreligionnaires ? Nous estimons qu'il est plutôt dangereux, après ces premiers essais électoraux, où, principalement dans les grandes villes, les indigènes se sont montrés assez passionnés, de provoquer le succès des candidats regardés par les musulmans comme des réfractaires aux enseignements du Prophète. Une politique de sage prudence commande, au contraire, dans l'intérêt de la sécurité intérieure de l'Algérie de considérer, bon gré, mal gré, les élus indigènes comme les représentants les plus sincères et les plus rapprochés de la masse, parce qu'ils en traduisent le mieux les aspirations, les besoins et les tendances. (1)

Nous sommes ainsi conduit à désapprouver les réclamations nombreuses émanant surtout des autorités municipales, formulées dans le but d'obtenir une mo

(1) Il convient de noter à l'appui de cette assertion qu'à la suite de la démission collective de 10 conseillers municipaux indigènes de la ville d'Alger, les élections complémentaires auxquelles il a été procédé le 9 janvier 1921 ont assuré le succès le plus complet de la liste des anciens élus, non naturalisés, qui comprenait même certains candidats portés, lors du renouvellement général des 30 novembre et 7 décembre 1919, sur la liste des naturalisés qui semblait avoir les préférences de l'administration.

dification à la loi du 4 février dans le sens d'un retour à l'ancien régime ; nous sommes de ceux qui croient que le péril que l'on voudrait faire cesser pourrait à l'instigation de certains chefs de file indigènes, prendre des proportions autrement inquiétantes, à la suite de campagnes de presse qui seraient suscitées de part et d'autre.

A vrai dire, d'ailleurs, les critiques basées sur l'inexpérience, en matière électorale, de la population musulmane, son défaut de compréhension des réformes si libérales du législateur, sa vénalité, la mise en pratique de procédés d'influence religieuse ne sont pas strictement spéciales aux indigènes algériens : nous n'aurons garde d'oublier que nous nous trouvons dans une période de tâtonnement, où des erreurs, des faiblesses, des interventions maladroites, peuvent entraîner les effets les plus fâcheux sur des esprits qui seront amenés à interpréter tout changement au régime actuel comme une marque d'hostilité à leur égard. Ces observations auront toute leur valeur au jour où sera envisagée la création future d'un Conseil Colonial.

Il semble, par contre, que les élections des djemaâs des communes mixtes ont justifié les appréhensions de ceux qui voyaient dans le président de ces assemblées un agent devant entrer en lutte avec l'adjoint indigène : des rapports officiels que nous avons pu consulter, il ressort que les opérations électorales des djemaâs se sont faites très difficilement, et qu'un peu partout les anciennes querelles de çofs se sont réveillées. Une réforme, en la matière, paraît s'imposer, mais elle ne doit pas s'opérer au détriment du représentant élu.

Nous sommes convaincu que dans l'étude des remaniements de la loi du 4 février ou de l'instauration d'un régime nouveau, le Gouvernement et le Parlement pratiqueront plus que jamais cette « politique de confiance à l'égard des musulmans algériens »,

que préconisait M. le Gouverneur général Jonnart, à la séance de la Chambre des Députés du 7 novembre 1918.

Vu : le Président de la Thèse,
CHARPENTIER.

Vu : le Doyen,
M. MORAND.

Vu et permis d'imprimer,
Alger, le 15 mars 1921.
Le Recteur,
E. ARDAILLON.

Index bibliographique

Charpentier. — Précis de Législation Algérienne.

Besson. — Législation civile de l'Algérie.

Larcher. — Traité élémentaire de Législation algérienne.

Colin. — Questions algériennes.

Prevost-Paradol. — La France Nouvelle.

Aynard. — L'œuvre française en Algérie.

Harmand. — Domination et colonisation.

Ajam. — Les réalités algériennes.

Vignon. — Un programme de politique coloniale : les réformes indigènes.

Piquet. — Les réformes indigènes.

A. Bernard. — L'organisation communale des indigènes en Algérie.

G. Mercier. — Les Indigènes nord-africains et la guerre.

Jean Mélia — L'Algérie et la guerre.

Dumas. — Libérez les Indigènes ou renoncez aux Colonies.

Deslinières. — La France Nord-Africaine.

REVUES

La Revue Indigène (1912 et février 1914). La Revue de Paris (1er juillet 1918).

La Revue politique et parlementaire (10 septemb. 1918).

DOCUMENTS OFFICIELS

Documents parlementaires (1918, Rapport Moutet). J. O. (novembre 1918).

Procès-verbaux des séances des Délégations financières (mai-juin 1918) et du Conseil supérieur.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 5

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES 6

A) Les théories en présence
B) Le mouvement d'opinion publique : Les réformes pouvaient-elles être ajournées ?

PREMIÈRE PARTIE

DE L'ACCESSION DES INDIGÈNES MUSULMANS ALGÉRIENS A LA QUALITÉ DE CITOYEN FRANÇAIS ... 34

Chap. I. — Position du problème.
Chap. II. — Le Sénatus-Consulte du 14 juillet 1865.
Chap. III. — Les projets de réforme antérieurs.
Chap. IV. — La proposition Moutet et loi du 4 février 1919

DEUXIÈME PARTIE

DU STATUT POLITIQUE DES INDIGÈNES MUSULMANS ALGÉRIENS NON CITOYENS FRANCAIS 72

Chap. V. — De l'électorat et de la représentation des Indigènes musulmans dans les assemblées où siègent également des citoyens français.
A) Le corps électoral : les conseils municipaux et les commissions municipales.
B) Les conseils généraux.
C) Les délégations financières.
D) Incompatibilités et ineligibilités.

Chap. VI. — De la représentation des Indigènes musulmans dans les assemblées ou ne siègent pas les citoyens français : les djemaâs.
A) Les djemaâs des douars de communes de plein exercice.
B) Les djemaâs de douars de communes mixtes.

Chap. VII. — Les fonctions publiques et le régime pénal.
Chap. VIII. — Vue d'ensemble sur la loi du 4 février : ses résultats contradictoires.

CONCLUSIONS. — Réflexions suggérées par les élections de 1919-1920 129